

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Globalisasi yang menyentuh berbagai bidang kehidupan di seluruh wilayah pemerintahan dan negara menuntut reformasi system perekonomian dan pemerintahan termasuk birokrasinya sehingga memungkinkan interaksi perekonomian antar daerah dan antar bangsa berlangsung lebih efisien. Kunci keberhasilan pembangunan perekonomian adalah daya saing, dan kunci daya saing adalah efisiensi pelayanan, serta mutu ketepatan dan kepastian kebijakan publik. Dalam menghadapi berbagai tantangan tersebut, salah satu prasyarat yang perlu dikembangkan adalah komitmen yang tinggi untuk menerapkan prinsip *good governance* dalam penguasaan mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa bernegara, sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Pemerintahan dibentuk dengan maksud untuk membangun peradaban dan menjaga sistem ketertiban sosial sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar dalam konteks kehidupan bernegara. Dalam perkembangannya, konsep pemerintahan mengalami transformasi paradigma dari yang serba negara ke orientasi pasar (*market or public interest*), dari pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian ke orientasi pada pemerintahan yang lebih kecil, egalitarian dan demokratis, serta transformasi sistem pemerintahan dari yang sentralistik ke desentralistik. Perkembangan organisasi dalam beberapa dekade terakhir menunjukkan peningkatan yang signifikan, hal ini disebabkan dengan oleh berkembangnya perubahan dinamika yang ada dalam masyarakat terkait dengan

kompleksnya sinergi antara bidang sosial, politik, budaya dan ekonomi sehingga keberadaan organisasi menjadi komponen yang sangat dominan sebagai pencerminan suatu masyarakat modern.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah landasan bagi penyusunan dan penerapan kebijakan negara yang demokratis dalam era globalisasi. Fenomena demokrasi ditandai dengan menguatnya kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, sementara fenomena globalisasi ditandai dengan saling ketergantungan antara bangsa, terutama dalam pengelolaan sumber-sumber daya ekonomi dan aktivitas dunia usaha. Tata pemerintahan yang baik dalam dokumen United Nations Development Program (UNDP) adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingannya, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara warga dan kelompok masyarakat. (kalbar.go.id/_appsi07/berkas/)

Fenomena demokrasi dan globalisasi berdampak pada reformasi politik di Indonesia, khususnya pada sistem pemerintahan yang mengalami transformasi dari sistem sentralistik menjadi desentralistik. Sistem pemerintahan desentralistik menuntut adanya pendelegasian wewenang dari Pemerintah ke Pemerintah Daerah, dan selanjutnya kebijakan desentralisasi ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan kemudian direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan desentralisasi

dengan wujud otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pemerataan pembangunan, peningkatan daya saing daerah, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Munculnya publik Manajemen baru telah mendorong usaha untuk mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran sektor publik. Seiring dengan perkembangan tersebut, muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik, misalnya teknik anggaran kinerja (performance budgeting), zero based budgeting (ZBB), dan planning, programming, and budgeting system (PPBS). Pendekatan baru ini mendorong agar adanya pengelolaan anggaran yang efisien dan efektif untuk mencapai tujuan bersama demi terciptanya.

Perkembangan organisasi serta sistem perencanaan tertuju kepada semua lini di dalam pemerintahan di Negara ini, tidak terelakkan juga pemerintah Desa yang merupakan pemerintahan yang berada pada struktur terkecil dari pemerintahan di Negara Keatuan Republik Indonesia ini. Terkait dengan sistim pemerintahan seperti yang dijelaskan di dalam Undang-Undang Desa no 14 Tahun 2010 pasal 1 ayat 2 mengatakan bahwa Pemerintah dan badan permusyawaratan Desa (BPD) yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat dan diakui serta dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Seperti halnya dengan lingkup pemerintah di atasnya, bahwa pemerintah Desa merupakan kesatuan wilayah yang berada pada kawasan tertentu dan juga

merupakan kawasan wilayah yang dinaungi oleh hukum yang jelas baik hukum yang mengatur tentang tata kelola pemerintahan secara operasional dan maupun tata kelola pemerintahan dalam pengaturan kewenangan mengenai penggunaan dana desa yang di miliki. Sejalan dengan ini Undang – Undang Republik Indonesia No. 6 Tahun 2014 tentang Desa pada pasal 1 menegaskan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan republik Indonesia.

Apabila dilihat secara struktural bahwa, pemerintah desa merupakan pemerintahan yang melibatkan berbagai unsur di dalam masyarakat desa. Secara hukum, struktur pemerintahan masyarakat desa terdiri dari Kepala Desa, Sekretaris desa dan dibantu oleh beberapa orang perangkat desa yang bertugas sebagai pengelola administrasi pemerintahan di tingkat Desa. Sukses tidaknya pembangunan di wilayah desa tidak terlepas juga dari sistem pelaksanaan pemerintahan Desa yang Baik dimana pemerintahan yang baik akan mencakup segala aspek di dalam roda pemerintahan Desa, termasuk juga dalam pelaksanaan keuangan Desa. Pelaksanaan keuangan Desa akan tercermin dari adanya anggaran yang disusun oleh pemerintah Desa dengan mengacu kepada kepentingan seluruh anggota masyarakat yang tujuannya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa.

Dalam rangka terciptanya pemerintah yang baik dan benar terutama pemerintahan Desa maka di bentuk salah satu badan yang merupakan mitra kepala desa dalam menjalankan roda pemerintahan di Desa. Lembaga tersebut adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang merupakan lembaga legislatif yang ada di desa dimana berfungsi sebagai penampung aspirasi serta menyalurkan aspirasi masyarakat desa kepada pemerintah desa. Lembaga ini merupakan lembaga yang keanggotaannya berasal dari seluruh unsur masyarakat yang ada di Desa di wujudkan dalam bentuk perwakilan masyarakat desa.

Sebagai mitra kepala Desa di dalam pelaksanaan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) juga sebagai alat kontrol di dalam pelaksanaan peraturan-peraturan Desa yang telah di susun secara bersama-sama termasuk di dalamnya adalah pengendalian terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDES) serta hal lain yang menyangkut pemerintahan Desa. Dalam hal ini Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Pemerintah Desa sangat di tuntutan berperan aktif untuk membuat program kerja meningkatkan kinerja aparatur pemerintah Desa. Agar tercipta pemerintahan Desa yang baik maka seharusnya diterapkan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* demikian pula dalam penyusunan anggaran di Desa.

Konseptualisasi *good governance* lebih menekankan pada terwujudnya demokrasi, karena itu penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis menjadi syarat mutlak bagi terwujudnya *good govemance*, yang berdasarkan pada adanya tanggungjawab, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Idealnya, ketiga hal itu

akan ada pada diri setiap aktor institusional dimaksud dengan memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai moral yang menjiwai setiap langkah *governance*.

Good governance menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, tetapi menekankan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan secara bersama-sama oleh pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta. *Good governance* juga berarti implementasi kebijakan sosial-politik untuk kemaslahatan rakyat banyak, bukan hanya untuk kemakmuran orang-per-orang atau kelompok tertentu.

Prinsip yang melandasi perbedaan antara konsepsi pemerintahan yang tradisional adalah terletak pada adanya tuntutan yang kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat (termasuk dunia usaha dan lembaga Swadaya Masyarakat/organisasi non pemerintah) semakin ditingkatkan dan terbuka aksesnya. Berikut UNDIP (1997) mengungkapkan prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik, meliputi :

1) *Participation*

Semua warga negara berhak terlibat dalam pengambilan keputusan, dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif

2) *Rule of law*

Proses mewujudkan cita *good governance* harus diimbangi dengan komitmen untuk penegakan hukum (gakkum), dengan karakter : (a) supremasi hukum, (b)

kepastian hukum, (c) hukum yang responsif, (d) penegak hukum yang konsisten dan non-diskriminatif, dan (e) independensi peradilan.

3) *Tranparency*

Keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Untuk memberantas KKN diperlukan keterbukaan dalam transaksi dan pengelolaan keuangan negara, serta pengelolaan sektor-sektor publik.

4) *Responsiveness*

Peka dan cepat tanggap terhadap persoalan masyarakat. Pemerintah harus memiliki etik individual, dan etik sosial. Dalam merumuskan kebijakan pembangunan sosial, pemerintah harus memperhatikan karakteristik kultural, dan perlakuan yang humanis pada masyarakat

5) *Consensus orientation*

Pengambilan keputusan melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama.

6) *Kesetaraan dan Keadilan*

Kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan. Pemerintah harus memberikan kesempatan pelayanan dan perlakuan yang sama dalam koridor kejujuran dan keadilan.

7) *Effectiveness and efficiency*

Berdaya guna dan berhasil guna. Kriteria efektivitas diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau sebesar-besarnya kepentingan masyarakat dari berbagai kelompok dan lapisan sosial. Efisiensi diukur dengan rasionalitas biaya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan semua masyarakat.

Pemerintah harus mampu menyusun perencanaan yang sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat, rasional, dan terukur.

8) *Accountability*

Pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberikan kewenangan mengurus kepentingannya. Ada akuntabilitas vertikal (pemegang kekuasaan dengan rakyat; pemerintah dengan warga negara; pejabat dengan pejabat di atasnya), dan akuntabilitas horizontal (pemegang jabatan publik dengan lembaga setara; profesi setara).

9) *Strategic vision*

Pandangan strategis untuk menghadapi masyarakat oleh pemimpin dan publik. Hal ini penting, karena setiap bangsa perlu memiliki sensitivitas terhadap perubahan serta prediksi perubahan ke depan akibat kemajuan teknologi, agar dapat merumuskan berbagai kebijakan untuk mengatasi dan mengantisipasi permasalahan.

Secara umum terdapat lima prinsip dasar dari *good corporate governance* yaitu:

1. *Transparency* (keterbukaan informasi), yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan.
2. *Accountability* (akuntabilitas), yaitu kejelasan fungsi, struktur, sistem, dan pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.

3. *Responsibility* (pertanggungjawaban), yaitu kesesuaian (kepatuhan) di dalam pengelolaan perusahaan terhadap prinsip korporasi yang sehat serta peraturan perundangan yang berlaku.
4. *Independency* (kemandirian), yaitu suatu keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manajemen yang tidak sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
5. *Fairness* (kesetaraan dan kewajaran), yaitu perlakuan yang adil dan setara di dalam memenuhi hak-hak stakeholder yang timbul berdasarkan perjanjian serta peraturan perundangan yang berlaku. Esensi dari corporate governance adalah peningkatan kinerja perusahaan melalui supervisi atau pemantauan kinerja manajemen dan adanya akuntabilitas manajemen terhadap pemangku kepentingan lainnya, berdasarkan kerangka aturan dan peraturan yang berlaku.

Dalam praktek *good corporate governance* perlu dikembangkan indikator keberhasilan pelaksanaan *good corporate governance*. Keberhasilan secara umum dapat dilihat dari indikator ekonomi makro atau tujuan-tujuan pembangunan atau indikator *quality of life* yang dituju. Untuk negara-negara terkena krisis, indikator recovery. Tetapi tidak pasti juga secara sektoral (produksi tertentu), peningkatan ekspor, investasi, jaringan jalan, tingkat dan penyebaran pendidikan.

Anggaran merupakan pernyataan mengenai setimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk menyiapkan anggaran.

Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Dalam organisasi sektor publik penganggaran merupakan suatu proses politik. Hal tersebut berbeda dengan sektor swasta yang relatif lebih kecil nuansa politiknya. Pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup bagi publik, namun pada sektor publik anggaran merupakan hal yang harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan. Anggaran pada sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas dan pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Penganggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategik selesai dilakukan. Anggaran merupakan artikulasi dari perumusan dan perencanaan strategi yang dibuat. Aspek-aspek yang harus dicakup dalam anggaran sektor publik :

- Aspek perencanaan
- Aspek pengendalian
- Aspek akuntabilitas

Dalam konteks penyusunan anggaran sektor publik terutama anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), penerapan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) merupakan suatu hal yang sangat penting untuk diterapkan mengingat penyusunan anggaran harus menganut seluruh prinsip-prinsip yang pada konsep GCG tersebut. Hal ini juga mengingat bahwa anggaran sektor publik merupakan salah satu bentuk esensi pelaksanaan dan perwujudan kesejahteraan

masyarakat serta di dukung dengan adanya kualitas pelayanan publik yang memadai dan memuaskan bagi masyarakat. Dalam hal ini pengertian *Good Corporate Governance (GCG)* tidak sebatas pada pengelolaan pemerintahan yang baik dan akuntabel, tetapi menyangkut semua lembaga baik pemerintahan maupun non pemerintahan dengan memberikan sebutan istilah *Good Corporate*.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) merupakan salah satu instrumen yang sangat penting dalam pelaksanaan pemerintahan di desa, karena APBDes merupakan perwujudan tata kelola pemerintahan terutama pengelolaan keuangan desa yang menggambarkan sumber serta penggunaan Dana Desa yang baik dan bertanggungjawab. Dalam proses penyusunan anggaran, perencanaan, pengelolaan serta pengendalian mutlak dilakukan sebagai alat kendali dalam pengelolaan anggaran. Perencanaan adalah langkah awal yang dilakukan untuk merumuskan sesuatu agar bisa sesuai dengan kenyataan yang ada sehingga dalam pelaksanaannya bisa mencapai tujuan bersama yang diinginkan. Sedangkan pengendalian pelaksanaan atas rencana yang telah disusun sebelumnya dilakukan untuk mengevaluasi serta mengatasi segala bentuk masalah yang terjadi dan tidak sesuai dengan rencana yang telah disusun sebelumnya. Di samping sebagai alat perencanaan dan pengendalian, anggaran juga berfungsi sebagai alat koordinasi, evaluasi kerja, alat komunikasi, motivasi serta sebagai sarana untuk mendelegasikan tugas antara bawahan dan atasan. Dengan adanya anggaran maka akan tercermin suatu bentuk kepercayaan yang mampu memecahkan masalah yang terjadi.

Anggaran di gunakan sebagai landasan pelaksanaan kegiatan karena di dalamnya tergambar tentang jumlah penerimaan sebagai input serta biaya sebagai output yang akan dilaksanakan oleh para pemegang kebijakan dalam pelaksanaan anggaran. Dengan adanya anggaran yang baik maka akan bisa memberikan hasil kerja dalam pelaksanaan pemerintahan terutama pada pemerintahan Desa dimana seperti yang kita ketahui bersama Desa merupakan organisasi ter bawah di dalam kehidupan dan pengelolaan pemerintahan. Agar anggaran dapat terlaksana dengan baik, efektif dan efisien serta mampu mencapai tujuan yang telah di tentukan bersama pada proses penyusunan anggaran, maka diperlukan adanya kerja sama yang baik antar seluruh organ yang ada di dalam suatu lingkup pemerintahan, terlebih lagi di Desa maka peran BPD sebagai pengendali dan mitra kerja Kepala Desa sangat di perlukan agar bisa memberikan pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran di Desa. Mengingat juga bahwa proses penyusunan serta pelaksanaan anggaran merupakan hal yang sangat penting di dalam menentukan jalannya roda pemerintahan.

Dalam proses pengusunan anggaran APBDes, Pemerintah Desa juga harus memperhatikan petunjuk – petunjuk serta arahan pemerintah di atasnya, sehingga prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) bisa teraplikasikan dengan baik di dalam anggaran yang telah di susun. Begitu pula halnya dengan Desa-Desa yang ada di Kecamatan Aikmel Kabupaten Lombok Timur yang terdiri 22 desa, di harapkan dalam penyusunan anggaran diharapkan bisa menerapkan konsep *Good Corporate Governance* sehingga akan bisa memberikan pengaruh yang signifikan terhadap anggaran yang dihasilkan dan mempermudah di dalam

Pelaksanaan anggaran. Adapun desa-desa yang berada di kecamatan Aikmel adalah sebagai berikut :

Tabel 1
Desa-Desa di Kecamatan Aikmel

No	Nama Desa	No	Nama Desa
1	Aikmel	12	Kalijaga Selatan
2	Aikmel Barat	13	Sukarema
3	Toya	14	Lenek
4	Aikmel Utara	15	Lenek Daya
5	Dasan Bagek	16	Lenek Lauk
6	Kembang Kerang	17	Lenek Kalibambang
7	Kroya	18	Lenek Duren
8	Bagek Nyaka santri	19	Lenek Ramban Biak
9	Kalijaga	20	Lenek Baru
10	Kalijaga Timur	21	Lenek Pesiraman
11	Kalijaga Baru	22	Aik Prapa

Sumber : BPS Lombok Timur 2015

Meutia dan Nurfitriana (2011) melakukan penelitian tentang pengaruh *Good Corporate Governance* terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja pada pemerintah Aceh, menemukan hasil yang bervariasi terhadap penerapan prinsip-prinsip GCG. Hal ini menggambarkan bahwa penerapan GCG masih harus disempurnakan sehingga GCG bisa digunakan sebagai landasan dalam penyusunan anggaran. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Fajarwati (2011) dengan meneliti Analisis Penerapan *Good Corporate Governance* di Lingkungan Internal Perusahaan Umum Bulog Jakarta juga menemukan hasil yang perlu diperbaiki serta di sempurnakan sehingga penerapan GCG bisa sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Berdasarkan pada urian latar belakang serta adanya beberapa hasil penelitian terdahulu terhadap penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* maka penulis tertarik untuk melakukan analisis terhadap penerapan

konsep dan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* terhadap penyusunan anggaran publik terutama anggaran APBDDes, maka penulis mengangkat judul penelitian yaitu “ Analisis Pengaruh Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance* Terhadap Penyusunan Anggaran Desa di Desa se Kecamatan Aikmel Tahun 2014-2017”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tentunya akan menghasilkan beberapa gambaran masalah permasalahan yang harus di pecahkan. Adapun permasalahan yang bisa dirumuskan dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah *Accountablity, Transparency, Responsibility, Independency* dan *Fairnes* berpangruh secara parsial terhadap penyusunan anggaran Desa se kecamatan Aikmel tahun 2014-2017 ?.
2. Apakah *Accountablity, Transparency, Responsibility, Independency* dan *Fairnes* berpangruh secara Simultan terhadap penyusunan anggaran Desa se kecamatan Aikmel tahun 2014-2017 ?.

1.3 Tujuan Penelitian

1. untuk menganalisis *Accountablity, Transparency, Responsibility, Independency* dan *Fairnes* berpangruh secara parsial terhadap penyusunan anggaran Desa se kecamatan Aikmel tahun 2014-2017 ?.
2. Untuk menganalisis *Accountablity, Transparency, Responsibility, Independency* dan *Fairnes* berpangruh secara Simultan terhadap penyusunan anggaran Desa se kecamatan Aikmel tahun 2014-2017 ?.

1.4 Manfaat penelitian

1.4.1 Manfaat Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi referensi dan acuan bagi peneliti selanjutnya di dalam meneliti hal yang sama dan mampu meberikan tambahan pengetahuan khususnya bagi penulis di dalam mengaplikasi teori-teori yang sudah diporoleh selama perkuliahan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini akan bisa memberika pengetahuan dan menambahwa wawasan kita terhadap penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* serta khusus bagi Pemerintah Desa hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan acuan dan pertimbangan dalam proses penyusunan anggaran sehingga anggaran yang tersusun benar menampakkan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.