

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Salah satu fungsi pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan umum untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Birokrasi merupakan instrumen pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik yang efektif, efisien, adil, transparan dan akuntabel. Pemerintah di era reformasi ini dituntut harus profesional, aspiratif dan tanggap terhadap berbagai tuntutan masyarakat yang harus dilayani dan dipenuhi. Pemerintah daerah wajib meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang adil, merata serta berkesinambungan. Hal tersebut dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dengan mengelola segala potensi daerahnya, meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya keuangan secara optimal.

Wujud pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, masih banyak hal yang harus diselesaikan dalam kaitan pemberantasan korupsi. Kualitas akuntabilitas pengelolaan keuangan negara masih perlu pembenahan, termasuk dalam penyajian laporan keuangan yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas laporan keuangan K/L dan Pemda masih banyak yang perlu ditingkatkan menuju ke opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Hal tersebut membuat pemerintah melakukan gebrakan melalui program reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi,

bersih dan bebas KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Adapun area perubahan yang menjadi tujuan reformasi birokrasi meliputi seluruh aspek manajemen pemerintahan, seperti yang dikemukakan pada tabel di bawah ini

**Tabel 1.1**  
**Area Perubahan dan Hasil Yang Diharapkan**

<b>Area</b>	<b>Hasil yang diharapkan</b>
<b>Organisasi</b>	Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran ( <i>right sizing</i> )
<b>Tatalaksana</b>	Sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip <i>good governance</i>
<b>Peraturan Perundang-undangan</b>	Regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif
<b>Sumber daya manusia aparatur</b>	SDM apatur yang berintegritas, netral, kompeten, <i>capable</i> , profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera
<b>Pengawasan</b>	Meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN
<b>Akuntabilitas</b>	Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi
<b>Pelayanan publik</b>	Pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat
<b>Pola pikir (<i>mind set</i>) dan Budaya Kerja (<i>culture set</i>) Aparatur</b>	Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi

Sumber : Perpres No 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025

Salah satu area perubahan dalam Grand design RB 2010-2025 adalah akuntabilitas. Kesulitan dalam menuntut pemerintah untuk melakukan pertanggungjawaban terhadap kualitas pelayanan publik terutama disebabkan oleh pemerintah yang tidak tunggal. Oleh karena itu sistem akuntabilitas bagi lembaga pemerintah atau birokrasi publik yang memadai merupakan syarat untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Akuntabilitas menjadi titik krusial bagi arah perkembangan demokrasi di Indonesia.

Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu bagian yang mengalami perubahan mendasar dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola dan mengatur daerahnya termasuk dalam memobilisasi keuangan daerahnya. Konsekuensi dari penerapan otonomi daerah salah satunya adalah pemeriksaan LKPD oleh BPK RI. Ditetapkannya Undang-undang tentang Otonomi Daerah, yaitu Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, memberikan kewenangan terhadap pemerintah daerah untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Upaya konkret untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah daerah yang *reliable*, tepat waktu dan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang diterima secara umum. Laporan keuangan harus dibuat sesuai aturan yang berlaku sehingga mudah dibaca, dipahami dan dimengerti oleh berbagai pihak terutama stakeholder dan masyarakat. Akuntabilitas merupakan hak masyarakat dan harus dituntut oleh masyarakat kepada pemerintah.

Pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk membuat dan melaporkan keuangannya pada suatu periode tertentu, sehingga dapat diketahui kondisi dan posisi keuangan terkini. Laporan keuangan nantinya juga akan menentukan langkah apa yang dilakukan pemerintah daerah sekarang dan kedepannya dengan melihat berbagai persoalan yang ada baik kelemahan ataupun kelebihan yang dimilikinya.

Pemerintah Kota Semarang merupakan salah satu entitas yang berkewajiban untuk melaporkan keuangannya pada periode tertentu. Laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) Kota Semarang disusun sebagai salah satu wujud dari akuntabilitas pemerintah Kota Semarang. Berdasarkan laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) Kota Semarang tahun 2011-2015, pemerintah Kota Semarang mengalami surplus tiap tahunnya yang mengakibatkan timbulnya SiLPA. Timbulnya SiLPA ini menunjukkan bahwa ada kegiatan yang belum terealisasi di tahun anggaran yang bersangkutan. Hal ini membawa dampak bahwa kinerja pemerintah Kota Semarang

berdasarkan LKPD Kota Semarang mendapatkan opini WDP dari BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Tengah. Berikut adalah tabel laporan realisasi anggaran pemerintah Kota Semarang

**Tabel 1.2**  
**Target dan realisasi Pendapatan dan Belanja Pemkot Semarang**

Tahun	2011		2012		2013		2014		2015	
Keterangan	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
Pendapatan	<b>1.992.693.893.000</b>	<b>2.053.919.562.042</b>	<b>2.278.353.606.000</b>	<b>2.533.676.148.799</b>	<b>2.594.562.688.000</b>	<b>2.796.570.726.860</b>	<b>2.865.509.578.000</b>	<b>3.166.016.041.565</b>	<b>3.263.824.536.000</b>	<b>3.347.160.206.438</b>
Belanja	<b>2.260.097.665.000</b>	<b>2.036.582.638.750</b>	<b>2.418.386.486.000</b>	<b>2.053.334.797.225</b>	<b>3.184.087.019.000</b>	<b>2.473.490.609.437</b>	<b>3.737.509.710.000</b>	<b>2.957.432.639.078</b>	<b>4.358.328.271.526</b>	<b>3.200.860.096.133</b>
Surplus/Defisit	<b>(267.403.772.000)</b>	<b>17.336.923.292</b>	<b>(140.032.880.000)</b>	<b>480.341.351.574</b>	<b>(589.524.331.000)</b>	<b>323.080.117.423</b>	<b>(872.000.132.000)</b>	<b>208.583.402.487</b>	<b>(1.094.503.735.526)</b>	<b>146.300.110.305</b>
Penerimaan Pembiayaan	<b>272.303.772.000</b>	<b>195.198.550.840</b>	<b>207.718.808.732</b>	<b>207.718.808.732</b>	<b>635.424.331.000</b>	<b>635.457.569.772</b>	<b>920.179.046.000</b>	<b>912.721.021.842</b>	<b>1.136.190.735.526</b>	<b>1.089.735.415.117</b>
Pengeluaran Pembiayaan	<b>4.900.000.000</b>	<b>4.816.665.400</b>	<b>67.685.928.732</b>	<b>52.602.590.534</b>	<b>45.900.000.000</b>	<b>45.816.665.353</b>	<b>48.178.914.000</b>	<b>48.095.579.353</b>	<b>41.687.000.000</b>	<b>41.686.874.742</b>
Surplus/Defisit pembiayaan	<b>267.403.772.000</b>	<b>190.381.885.440</b>	<b>140.032.880.000</b>	<b>155.116.218.198</b>	<b>589.524.331.000</b>	<b>589.640.904.419</b>	<b>872.000.132.000</b>	<b>864.625.442.489</b>	<b>1.094.503.735.526</b>	<b>1.048.048.540.375</b>
Sisa lebih pembiayaan		<b>207.718.808.732</b>		<b>635.457.569.772</b>		<b>912.721.021.842</b>		<b>1.073.208.844.976</b>		<b>1.194.348.650.680</b>

Sumber : Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Semarang 2011-2015 (BPKAD Kota Semarang)

Realisasi pendapatan tiap tahunnya lebih besar dibandingkan dengan yang dianggarkan. Realisasi belanja pada tahun 2011-2012 lebih besar dibandingkan anggaran belanja, namun pada tahun 2013-2015 realisasi belanja lebih kecil dibandingkan dengan anggaran belanja. Realisasinya setiap tahun mengalami surplus. Realisasi penerimaan pembiayaan lebih kecil dibandingkan anggaran penerimaan pembiayaan pada tahun 2011, sedangkan tahun 2012 realisasi dan anggaran penerimaan pembiayaan sama. Tahun 2013 realisasi penerimaan pembiayaan lebih besar dibandingkan dengan anggarannya. Tahun 2014 dan 2015 realisasi penerimaan pembiayaan lebih kecil dibandingkan dengan yang dianggarkan. Sedangkan pada tahun 2011-2014 realisasi pengeluaran pembiayaan lebih kecil dari yang dianggarkan. Namun pada tahun 2015 realisasi pengeluaran pembiayaan lebih besar dari yang dianggarkan.

SiLPA belum tentu menggambarkan tingkat efektivitas kinerja pemerintah. Pasal 28 ayat (2) huruf a, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

“SiLPA tahun anggaran sebelumnya mencakup sisa dana untuk mendanai kegiatan lanjutan, uang pihak ketiga yang belum terselesaikan, dan pelampauan target pendapatan daerah”

Sumber atau cakupan SiLPA tahun anggaran sebelumnya yang diatur di dalam pasal 28 ayat (2) huruf a PP Nomor 58 Tahun 2005, diperluas lagi di dalam pasal 62 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman

Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011

“Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA) mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan”

SiLPA terjadi salah satunya karena realisasi pendapatan lebih besar dibandingkan dengan yang dianggarkan. Jadi realisasi keuangan harus sebanding dengan realisasi fisik. Kinerja dapat diukur dari tingkat realisasi dibandingkan dengan anggaran yang sudah ditetapkan.

Informasi yang dipublikasikan *bpkp.go.id* (diakses pada 19 Februari 2017 pukul 19.56 WIB ) dua tahun belakangan ini dan diprediksi akan terjadi kedepannya, euforia untuk memperoleh opini WTP dari BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), Laporan Keuangan Kementerian Lembaga (LKKL) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) menjadi isu yang santer di kalangan Bupati, Walikota, Gubernur, dan Menteri bahkan sampai Presiden. Ini semua terkait dengan target pemerintah, bahwa pada tahun 2015 opini WTP harus mencapai 60%.

Hasil pemeriksaan BPK yang tercantum dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2016 menyatakan bahwa, atas 533 LKPD tahun 2015, BPK memberikan opini WTP atas 312 (58%) LKPD, opini WDP atas 187 (35%) LKPD, opini TMP atas 30 (6%) LKPD, dan opini TW atas 4 (1%) LKPD.



Menurut informasi yang dipublikasikan melalui web *semarang.bpk.go.id* (diakses pada 19 Februari 2017 pukul 19.53 WIB) dari sisi kegiatan pemeriksaan, BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Tengah telah melakukan pemeriksaan pendahuluan dan terinci atas laporan keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Tahun Anggaran 2015 pada 36 entitas yang ada di wilayah Provinsi Jawa Tengah. Salah satu entitas yang diperiksa oleh BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Tengah adalah pemerintah Kota Semarang. Berikut disajikan tabel opini BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Tengah atas LKPD Kota Semarang tahun 2011-2015.

**Tabel 1.3**  
**Opini BPK terhadap LKPD Pemerintah Kota Semarang**

TAHUN	Opini BPK
2011	WDP
2012	WTP
2013	WTP
2014	<b>WDP</b>
2015	WDP

Sumber : LKPD *audited* BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Tengah 2011, 2012, 2013, 2014 dan 2015

Pemerintah Kota Semarang pada tahun 2011 mendapatkan opini WDP dari BPK Perwakilan Provinsi Jawa Tengah. Pada tahun 2012 dan 2013 Pemerintah Kota Semarang dapat memperbaiki predikat dengan mendapatkan opini WTP dari BPK Perwakilan Provinsi Jawa Tengah. Namun, hal itu tidak

dapat dipertahankan oleh Pemerintah Kota Semarang pasalnya pada tahun 2014 dan 2015 Pemerintah Kota Semarang mengalami penurunan dengan mendapatkan predikat opini WDP dari BPK Perwakilan Provinsi Jawa Tengah.

Disisi lain, terkait dengan pemeriksaan secara eksternal yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), hasil Pemeriksa BPK Perwakilan Provinsi Jawa Tengah atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Semarang Tahun 2014, Pemerintah Kota Semarang belum mampu mempertahankan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Bahkan opini BPK Perwakilan Provinsi Jawa Tengah atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Semarang didominasi oleh opini WDP.

Berdasarkan penjelasan diatas maka penulis merumuskan pertanyaan penelitian : **Mengapa pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kota Semarang tidak sesuai dengan yang direncanakan?**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pertanyaan penelitian diatas maka rumusan masalahnya:

1. Bagaimana gambaran tentang mekanisme pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kota Semarang?
2. Apakah pengelolaan keuangan di pemerintah daerah Kota Semarang sudah sesuai dengan yang direncanakan?

3. Faktor-faktor apa yang menyebabkan adanya ketidaksesuaian pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kota Semarang sesuai dengan yang direncanakan

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk menggambarkan tentang mekanisme pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kota Semarang.
2. Untuk menggambarkan kesesuaian pengelolaan keuangan pada pemerintah daerah Kota Semarang dengan yang direncanakan.
3. Untuk menganalisis faktor-faktor apa yang menyebabkan adanya ketidaksesuaian pengelolaan pemerintah daerah Kota Semarang sesuai dengan yang direncanakan.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

#### 1. Kegunaan Teoritis

Memperluas wawasan dalam mengembangkan teori - teori yang berkenaan dengan evaluasi kebijakan publik serta diharapkan dapat memperkaya metodologi penelitian sebelumnya.

#### 2. Kegunaan Praktis

##### a. Bagi Penulis

Merupakan kesempatan dalam menerapkan ilmu yang didapat selama kuliah, menambah pengetahuan serta wawasan tentang masalah yang berkenaan

dengan pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kota Semarang dan memberikan alternatif penyelesaian masalah.

b. Bagi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

Diharapkan dapat menambah jumlah perbendaharaan penelitian ilmiah khususnya yang berupa skripsi yang ada dalam perpustakaan.

c. Bagi pihak-pihak lain

Sebagai sumber masukan atau referensi untuk peneliti berikutnya yang berminat mengkaji pada bidang serupa.

## **1.5 Kajian Teori**

### **1.5.1 Administrasi Publik**

Administrasi publik menurut Chandler dan Plano (1988: 29-30) dalam Yeremias (2008:3) adalah:

"Sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasi untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik."

Chandler dan Plano di sini menerangkan bahwa administrasi publik merupakan pengorganisasian dari para personel publik dan sumber daya lainnya untuk melaksanakan dan mengelola kebijakan publik.

Beberapa pengertian Administrasi Publik menurut para ahli dalam Yeremias (2008: 5-6) :

1. Dimock, Dimock, & Fox mengutarakan bahwa administrasi publik merupakan produksi barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat konsumen.
2. Barton & Chappel melihat administrasi publik sebagai *the work of government* atau pekerjaan yang dilakukan oleh Pemerintah.
3. Starling melihat administrasi publik sebagai semua yang dicapai Pemerintah, atau dilakukan sesuai dengan yang dijanjikan pada waktu kampanye pemilihan.
4. Nigro & Nigro mengemukakan bahwa administrasi publik adalah usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif; mempunyai suatu peranan penting dalam memformulasikan kebijakan publik, sehingga menjadi bagian dari proses politik; yang sangat berbeda dengan cara-cara yang ditempuh oleh administrasi swasta dan individu dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.
5. Rosenbloom memberi batasan administrasi publik sebagai pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi mandat Pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dan judikatif dalam rangka menjaiankan fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian.

6. Nicholas Henry memberi batasan bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek dengan tujuan mempromosi pemahaman tentang peran Pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.

Administrasi publik menunjukkan peran Pemerintah sebagai agen tunggal yang memiliki kekuasaan dan kewenangan yang secara aktif mengatur atau mengambil keputusan untuk kebaikan masyarakat itu sendiri. Administrasi publik erat kaitannya dengan apa yang dilakukan oleh Pemerintah. Banyak ahli yang mengatakan bahwa administrasi publik itu bersangkutan dengan pelaksanaan dari kebijaksanaan-kebijaksanaan Pemerintah. Administrasi publik juga merupakan usaha bersama untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Untuk mencapai tujuan tadi, Pemerintah membuat sebuah kebijakan publik. Kebijakan publik digunakan untuk mengatur berbagai kelompok masyarakat agar bisa mendukung dalam pencapaian tujuan. Maka, administrasi publik juga erat kaitannya dengan kebijakan publik.

Konsep dari administrasi publik itu terdiri dari Isu Pembangunan, Birokrasi Publik, Kebijakan Publik, dan Konsep Pelayanan Publik. Publik adalah masyarakat umum, yang selayaknya diurus, diatur, dan dilayani oleh Pemerintah sebagai administrator, tetapi kadang-kadang juga bertindak sebagai penguasa dalam pengaturan hukum tata negaranya. Administrasi Publik sendiri

terkonsentrasi dalam Kebijakan Publik dan Manajemen Publik (Inu Kencana Syafii, 2010 : 93).

Menurut George Terry dalam buku Ilmu Administrasi Publik (Inu Kencana Syafii, 2010 : 49) manajemen adalah suatu proses khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan lainnya. Budi Winarno (2014 : 19) menyatakan bahwa secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Salah satu kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat untuk mewujudkan *good governance* dan *clean governance*, pemerintah melakukan gebrakan melalui Reformasi Birokrasi.

Sedarmayanti (2010 : 67) menyatakan bahwa reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu, konferensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Reformasi birokrasi pemerintah dahulu pernah dilakukan di zaman pemerintahan Bung Karno dengan slogan yang amat terkenal saat itu yang disebut *retooling* aparatur. Sehingga saat itu Bung Karno memerlukan kementerian yang dikenal dengan kementerian yang ditugaskan melakukan *retooling*. *Retooling* walaupun memiliki konotasi untuk melakukan penyingkiran aparatur yang kontra revolusi, kementerian itu pada niatnya melakukan pembaruan pegawai.

Semenjak saat itu kementrian tersebut berubah dari retooling yang bernada pemecatanpegawai menjadi penertiban dan pendayagunaan aparatur. Pengertian aparatur masih belum juga memberikan solusi arah yang jelas apa yang ingin diperbaharui (Agus Dwiyanto, 2012 : 233).

Menurut Peter Al Blau & Charles H. Page (Poltak Sinambela, 2011 : 70), Birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang. Secara umum birokrasi diartikan sebagai suatu tipe organisasi yang melaksanakan tata kerja yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, yang bertugas melakukan pelayanan umum (*public service*) serta dilaksanakan dengan sepenuhnya (*sense of belonging dan sense of responsibility*) reformasi birokrasi dapat dipahami sebagai suatu proses perubahan yang direncanakan, sistematis dan komprehensif, yang ditujukan untuk mendesain ulang birokrasi yang berada dilingkungan pemerintah ke arah yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan kondisi saat ini, atau yang sejalan dengan harapan, nilai, keinginan dari lingkungan sosial dan politik, yakni mewujudkan tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yaitu birokrasi yang bersih, bebas KKN, professional, efisien dan efektif, transparan, dan akuntabel sehingga birokrasi pemerintah mampu menghasilkan dan memberikan pelayanan publik dengan prima.



Reformasi birokrasi bukanlah sekedar perubahan struktur dan reposisi birokrasi. Lebih dari itu reformasi birokrasi harus meliputi perubahan sistem politik dan hukum secara menyeluruh, perubahan sikap mental dan budaya birokrat dan masyarakat. Serta perubahan *mindset* dan komitmen pemerintah serta partai politik. Harus terdapat kejelasan batas antara pejabat karir dan pejabat politik baik di birokrasi pusat maupun di daerah. Hal ini juga dimaksudkan untuk membatasi pejabat politik dalam birokrasi. Sebagaimana diterapkan di negara-negara maju, maka pejabat politik hanya dimungkinkan jika dipilih secara langsung oleh rakyat atau mendapatkan persetujuan dari pejabat yang dipilih oleh rakyat. Oleh karena itu profesionalitas dan netralitas birokrasi harus menjadi sasaran utama reformasi birokrasi. Hal terpenting dalam reformasi birokrasi adalah komitmen dan *national leadership*. Tanpa komitmen yang baik dari eksekutif, legislatif dan yudikatif, reformasi birokrasi hanyalah *blueprint* yang berada dalam ruang vakum (Desiana Ayu, 2015 : 30).

Menurut Thoha Miftah (2008 : 106-107) faktor yang bisa mendorong timbulnya reformasi birokrasi pemerintah adalah :

- a. Adanya kebutuhan melakukan perubahan dan pembaharuan
- b. Memahami perubahan yang terjadi di lingkungan strategis nasional
- c. Memahami perubahan yang terjadi di lingkungan strategis global
- d. Memahami perubahan yang terjadi dalam paradigma manajemen pemerintahan

Thoha Miftah mengemukakan bahwa faktor yang bisa mendorong timbulnya reformasi birokrasi pemerintah salah satunya adalah adanya kebutuhan melakukan perubahan dan pembangunan. Untuk itu diperlukan peningkatan kinerja birokrasi, dalam pengukuran kinerja Agus Dwiyanto (2016 : 50-51) mengemukakan ada 5 indikator untuk mengukur kinerja birokrasi, yaitu :

1. Produktivitas.

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan.

2. Kualitas pelayanan.

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik.

3. Responsivitas.

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

#### 4. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit

#### 5. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar pada kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinyaa dalah para pejabat politiik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat

Jadi, reformasi birokrasi adalah suatu proses perubahan yang direncanakan dan sistematis menuju tata pemerintahan yang baik (*good governance*). peran administrasi publik dapat menjadi positif dalam mengawal proses demokratisasi suatu negara agar sampai pada tujuan yang dicita-citakan. Hal ini karena administrasi publik pada dasarnya berkaitan dengan masalah bagaimana menetapkan *to do the right thing* dan juga *to do the things right*. Konsep dari administrasi publik itu salah satunya terdiri atas birokrasi publik.

Di era globalisasi ini masyarakat menuntut birokrasi yang memiliki tanggung jawab dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik. Untuk itu dalam setiap pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan birokrasi publik harus transparan dan akuntabel dalam pelaksanaan fungsi manajemen pemerintahan seperti pengelolaan kebijakan publik dan pelayanan

publik. Perubahan kearah pemerintahan yang baik atau dikenal dengan istilah reformasi birokrasi merupakan suatu konsep yang belakangan ini memperkenalkan sejalan dengan adanya keinginan untuk memperbaiki manajemen pemerintahan.

Reformasi birokrasi publik harus menghayati posisi dan perannya serta mengikuti perkembangan disiplin administrasi yang semakin maju. Kondisi ini diperlukan dalam menghadapi kemajuan dan perubahan lingkungan strategis yang bersifat multidimensi. Sasaran yang ingin dicapai adalah terwujudnya birokrasi pemerintahan yang profesional, beretika, dan efektif dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, serta dapat memenuhi tuntutan publik terhadap kebutuhan pelayanan yang semakin berkualitas. Dengan meningkatnya kebutuhan pelayanan kepada masyarakat maka perlu disertai dengan pemahaman mengenai pentingnya akuntabilitas atas setiap kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

### **1.5.2 Kebijakan Publik**

Pendapat mengenai konsep kebijakan publik banyak diutarakan oleh para ahli. Thomas R. Dye dalam Suwitri (2011 : 9) mendefinisikan kebijakan publik sebagai: "apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu". Jadi, kebijakan publik menurut Thomas R. Dye hanya sebatas tindakan atau pilihan yang harus dilakukan oleh pemerintah. Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*publik policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi

kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah. Tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan menurut William Dunn (2003 : 24) :

### **Bagan 1.1 Tahap-Tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan**



Sumber : Dunn, William. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Halaman 24.

#### 1. Penyusunan Agenda

Tahap dimana sebuah permasalahan akan menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi sebuah kebijakan. Dalam kehidupan sehari-hari pemerintah dihadapkan oleh berbagai macam *issue* yang perlu dipecahkan. Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik.

## 2. Formulasi Kebijakan

Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif.

## 3. Adopsi Kebijakan

Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

## 4. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.

## 5. Evaluasi Kebijakan

Setelah penerapan kebijakan atau program akan menimbulkan berbagai macam akibat, evaluasi terhadap kinerja (proses) maupun dampak perlu dilakukan. Evaluasi dilakukan untuk menilai akibat- akibat dari pelaksanaan program yang baru berjalan atau program yang sudah selesai dilaksanakan.

Kebijakan-kebijakan atau peraturan-peraturan yang diambil pemerintah diharapkan mampu membawa perubahan menuju pemerintahan yang lebih baik. Dalam hal ini penulis ingin memaparkan mengenai evaluasi kebijakan, maka aspek evaluasi kebijakan dipaparkan sebagai berikut.

### 1.5.2.1 Evaluasi Kebijakan

Istilah Evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilai (Dunn, 2003 : 608). Evaluasi kebijakan publik (*public policy evaluation*) dalam studi kebijakan publik (*public policy study*) merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*). Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik (Widodo, 2009 : 111).

Menurut Lester dan Steward dalam (Winarno, 2014 : 229) evaluasi kebijakan dapat dibedakan kedalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standart atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas pertama merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan ataukah tidak. Bila tidak, faktor-faktor apa yang menjadi penyebabnya. Tugas kedua dalam evaluasi kebijakan pada dasarnya berkaitan erat dengan tugas yang pertama. Setelah kita mengetahui konsekuensi-konsekuensi kebijakan melalui penggambaran dampak kebijakan publik, maka kita dapat mengetahui

apakah program kebijakan yang dijalankan sesuai atau tidak dengan dampak yang diinginkan. Dengan kata lain, tugas kedua dalam evaluasi kebijakan adalah menilai apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak dalam meraih dampak yang diinginkan.

Menurut Widodo (2009 : 112) Evaluasi kebijakan publik dibedakan dalam dua macam tipe. Pertama, tipe evaluasi hasil (*outcomes of public policy implementation*) merupakan riset yang mendasarkan diri pada tujuan kebijakan. Ukuran keberhasilan pelaksanaan sejauh mana apa yang menjadi tujuan program dapat dicapai. Kedua, tipe evaluasi proses (*process of public policy implementation*), yaitu riset evaluasi yang mendasarkan diri pada petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis). Ukuran keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan adalah kesesuaian proses implementasi suatu kebijakan dengan garis petunjuk (*guides lines*) yang telah ditetapkan. Mustopadidjaja dalam (Widodo, 2009 : 113) menegaskan bahwa evaluasi kebijakan dapat dilakukan pada tahap pemantauan pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban.

Evaluasi kinerja pada pemantauan dimaksudkan untuk mendapatkan informasi dini mengenai perkembangan pelaksanaan kebijakan pada momentum atau dalam waktu jangka waktu tertentu sehingga dapat diketahui hal-hal yang perlu diperbaiki, baik mengenai sistem dan proses pelaksanaan maupun kebijakan itu sendiri, agar rumusan kebijakan lebih tepat,



pelaksanaan kebijakan dapat dicapai lebih optimal. Selain itu evaluasi kinerja pada pemantauan ini juga diperoleh identifikasi kelemahan kebijakan dan penyimpangan terhadap sistem dan proses pelaksanaan kebijakan, serta saran koreksi terhadap penyimpangan pelaksanaan ataupun terhadap kebijakan itu sendiri.

Sedangkan evaluasi kinerja dalam rangka pengawasan harus dapat memberikan informasi objektif mengenai tingkat capaian pelaksanaan kebijakan pada momentum atau dalam jangka waktu tertentu mengenai kekeliruan atau penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kebijakan, serta rekomendasi mengenai tindak lanjut hasil temuan pengawasan. Evaluasi kinerja pada tahap pertanggungjawaban harus dapat memberikan dan analisis objektif mengenai perkembangan pelaksanaan, perubahan atau penyesuaian yang telah dilakukan berikut alasannya dan penilaian tingkat capaian kinerja dalam waktu tertentu (Widodo, 2009 : 113).

Beberapa hal yang perlu diketahui berkaitan dengan evaluasi kinerja adalah membuat kesimpulan hasil evaluasi pelaporan akuntabilitas kinerja :

- **Membuat Kesimpulan Hasil Evaluasi**

Untuk membuat kesimpulan hasil evaluasi kinerja tersebut diatas, digunakan skala pengukuran kinerja. Skala pengukuran kinerja dimaksud dibuat berdasarkan pertimbangan masing-masing instansi antara lain dengan skala pengukuran ordinal, misalnya :

85-100	= baik
70-84	= sedang
55-69	= kurang
≤54	= sangat kurang

- Analisis Pencapaian Akuntabilitas Kinerja

Suatu laporan akuntabilitas kinerja tidak hanya berisi tingkat keberhasilan/kegagalan yang dicerminkan oleh evaluasi indikator-indikator kinerja sebagaimana ditunjukkan oleh pengukuran dan penilaian kinerja, sebagaimana diuraikan diatas. Tetapi juga harus menyajikan data dan informasi relevan lainnya bagi pembuat keputusan agar dapat menginterpretasikan keberhasilan/kegagalan tersebut secara luas dan mendalam. Oleh karena itu dari kesimpulan evaluasi perlu dibuat suatu analisis tentang pencapaian akuntabilitas kinerja instansi secara keseluruhan. (Adisasmita, 2011 : 94)

Tujuan evaluasi menurut William N. Dunn adalah:

- Memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu, seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan public.
- Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.

- Memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.(William N Dunn, 2003 : 609-610)

James Anderson dalam (Winarno, 2014 : 230-233) membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut:

a. Tipe pertama

Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.

b. Tipe kedua

Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

c. Tipe ketiga

Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur

dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pengelolaan keuangan pemerintah Kota Semarang sebagaimana yang telah diungkapkan oleh Lester dan Steward dalam (Winarno, 2014 : 229) evaluasi kebijakan dapat dibedakan kedalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standart atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Penelitian ini akan mengulas bagaimana tugas evaluasi dalam hal akuntabilitas yang diwujudkan pemerintah Kota Semarang melalui pengelolaan keuangan pemerintah Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan evaluasi tipe pertama yang disebutkan oleh James Anderson yaitu kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.

Dalam melaksanakan program-program pembangunan, seringkali pemerintah daerah terkendala mewujudkan program-program pembangunan yang telah dibuat. Untuk itu pemerintah dapat mengambil kebijakan dengan mendorong masyarakat agar lebih pro-aktif berpartisipasi dalam pembangunan. Agar pelaksanaan program pembangunan yang dilakukan berjalan sesuai

prosedur yang berlaku, maka diperlukan proses evaluasi. Evaluasi memandang keseluruhan aktivitas yang dilakukan hingga terhadap hasil dari program pembangunan. Evaluasi dilakukan pada periode tertentu, biasanya dilakukan di awal kegiatan (*pra-evaluation*), ditengah kegiatan (*middle evaluation*) dan di akhir kegiatan (*final evaluation*). Pelaksanaan evaluasi dilakukan oleh pihak internal dan eksternal yang memiliki keterkaitan dengan program pembangunan yang dilaksanakan. Tujuan dari dilaksanakannya evaluasi adalah untuk mencapai efektivitas dan efisiensi hasil. Pengukuran dalam evaluasi dilakukan dengan membandingkan antara rencana dengan realisasi. Hal tersebut merupakan salah satu unsur penting untuk memperbaiki administrasi dalam hubungannya dengan masyarakat yaitu mengembangkan akuntabilitas, karena masalah akuntabilitas merupakan hakikat dari upaya pembaharuan administrasi.

### **1.5.3 Akuntabilitas**

Birokrasi publik selama ini hanya dijadikan sebagai alat politik bagi penguasa, rakyat kini sulit untuk menghargai apa yang dilakukan oleh pemerintah. Tugas pokok para pembuat keputusan dalam beberapa tahun belakangan setelah gerakan reformasi adalah memperoleh kembali kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Akuntabilitas birokrasi publik menjadi titik krusial searah dengan perkembangan demokrasi di Indonesia.

Benveniste dalam Rakhmat (2013 : 6) mengatakan bahwa birokrasi publik memiliki peranan yang sangat penting dan menentukan dalam

penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan bangsa. Untuk itu birokrasi publik berfungsi memberikan pelayanan dan pemberdayaan kepada warga masyarakat secara transparan dan akuntabel. Dengan kata lain birokrasi harus memberikan pelayanan kepada publik secara objektif dan tanpa memihak. Dengan demikian, birokrasi publik sebagai pengelola kebijakan dan pelaku pelayanan seharusnya tidak hanya sekedar netral terhadap kekuasaan politik, tetapi harus memiliki akuntabilitas terhadap sesuatu yang menjadi tindakan kepada publik dalam kerangka menjalankan kewenangan yang diberikan kepadanya.

Tjokroamidjojo dalam Rakhmat (2013 : 6) menjelaskan bahwa akuntabilitas adalah kewajiban dari individu atau pejabat pemerintah yang dipercaya untuk mengelola sumber-sumber daya publik yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab berbagai hal yang menyangkut pertanggungjawabannya. Akuntabilitas publik dalam pengertian yang luas melibatkan lembaga-lembaga publik dan birokrat untuk mengendalikan bermacam-macam harapan yang berasal dari dalam dan luar organisasinya. Dengan demikian prinsip akuntabilitas akan timbul secara efektif dalam lingkungan birokrasi yang mengutamakan komitmen sebagai dasar pertanggungjawaban.

Prasojo dalam Afriyanti Dwi dkk (2015 : 24-25) Akuntabilitas dapat dibedakan menjadi beberapa kategori yaitu :

1. Akuntabilitas politik: ketersediaan metode-metode yang digunakan secara rutin dan terbuka untuk memberikan hukuman atau penghargaan kepada setiap orang atau institusi yang memegang jabatan publik, melalui sebuah sistem *check and balances* antara eksekutif, legislatif dan yudikatif.
2. Akuntabilitas finansial: kewajiban dari setiap orang atau institusi untuk mempertanggungjawabkan dan melaporkan penggunaan sumber daya publik dalam pelaksanaan kewenangan publik yang mereka pegang.
3. Akuntabilitas administratif: kewajiban semua orang atau institusi yang melaksanakan kewenangan publik untuk menciptakan pengawasan internal dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan.
4. Akuntabilitas legal: mencerminkan ketepatan tindakan dan keputusan yang diambil sesuai dengan kewenangannya
5. Akuntabilitas profesional: orang atau institusi harus melakukan fungsinya sesuai dengan prinsip profesionalisme. Hanya dengan kompetensi pengetahuan, dan ketrampilan yang cukup seseorang atau institusi dapat melaksanakan fungsinya.
6. Akuntabilitas moral: kewajiban semua orang atau institusi untuk secara moral bertanggungjawab atas segala tindakan dan keputusan politik yang diambil.

Leach & Percy-Smith dalam Yoserizal Krismena (2015 : 24) menyebutkan bahwa akuntabilitas ini memiliki empat dimensi yang harus dipahami, yaitu (nilai) kebajikan, proses, performa, dan adanya kebijakan yang dilaksanakan dengan mekanisme tertentu. Lebih jauh mereka menegaskan pentingnya dimensi akuntabilitas tersebut di fokuskan untuk mengetahui bentuk dan mekanisme akuntabilitas pemerintahan.

Akuntabilitas (*accountability*) adalah ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh rakyat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya. Lembaga eksekutif pemerintah yang tugas utamanya adalah melayani rakyat harus bertanggungjawab secara langsung maupun tidak langsung kepada rakyat. Akuntabilitas birokrasi publik di Indonesia kiranya perlu ditingkatkan dan penting untuk memahami cara-cara seperti yang dikemukakan oleh Haylar dalam (Kumorotomo, 2013 : 7)



**Tabel 1.4**  
**Hubungan antara tujuan dan sarana untuk menjamin akuntabilitas**

No	Tujuan	Sarana
1.	Legitimasi pembuat kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konstitusi</li> <li>- Sistem pemilu daerah dan lembaga-lembaga perumus kebijakan</li> <li>- Sistem perwakilan dalam birokrasi</li> <li>- Legislasi</li> <li>- Delegasi kewenangan formal</li> <li>- Peraturan-peraturan teknis</li> </ul>
2.	Perilaku moral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nilai-nilai sosial</li> <li>- Konsep keadilan sosial dan kepentingan umum</li> <li>- Nilai-nilai professional</li> <li>- Program-program pelatihan</li> </ul>
3.	Responsivitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partisipasi dan konsultasi publik</li> <li>- Debat publik</li> <li>- Lembaga-lembaga advokasi</li> <li>- Pertemuan umum</li> <li>- Kebebasan berpendapat</li> </ul>
4.	Keterbukaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembahasan di parlemen</li> <li>- Layanan informasi umum</li> <li>- Kebebasan memperoleh informasi</li> <li>- Dengar pendapat umum</li> <li>- Laporan tahunan</li> </ul>
5.	Penggunaan sumberdaya secara optimal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anggaran</li> <li>- Prosedur keuangan</li> <li>- Peraturan dan petunjuk teknis</li> <li>- Pemeriksaan (<i>auditing</i>)</li> <li>- Pertanyaan dan partisipasi publik</li> <li>- Sistem perencanaan formal</li> </ul>
6.	Perbaikan efisiensi dan efektivitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistem informasi</li> <li>- Pemeriksaan penggunaan uang (<i>value for money</i>)</li> <li>- Penetapan tujuan dan standar</li> <li>- Petunjuk pelaksanaan program</li> <li>- Hasil penilaian (<i>appraisal</i>)</li> <li>- Umpan balik dari masyarakat</li> </ul>

Sumber : Kumorotomo, Wahyudi. 2013. *Akuntabilitas Birokrasi Publik*. Hal 7.

Akuntabilitas publik sebagai salah satu prinsip utama dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan suatu determinan penting dalam memperbaiki kinerja pengelolaan birokrasi pemerintah. Inti dari upaya penciptaan *good governance* terletak pada reformasi birokrasi. Tidak adanya akuntabilitas dalam birokrasi di Indonesia merupakan faktor pendorong untuk melakukan reformasi birokrasi di Indonesia. Ketiadaan akuntabilitas sebelum adanya reformasi birokrasi ini ini menyebabkan penggunaan birokrasi sebagai mesin kekuasaan pemerintahan. Oleh karena itu akuntabilitas dalam birokrasi dimaksudkan bahwa setiap aktivitas dan penggunaan dana yang dilakukan oleh pemerintah untuk kegiatan pemerintahan dan pembangunan harus dapat dipertanggungjawabkan.

Setiap anggaran publik harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya oleh pemerintah kepada lembaga perwakilan rakyat dan masyarakat. Anggaran dapat dikatakan sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah dipilihnya. Dalam pelaksanaan akuntabilitas penyusunan anggaran pemerintahan daerah sebagai wujud adanya komitmen elite memberi ruang kepada masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, implikasinya adalah masyarakat dapat berpartisipasi dalam penyusunan, pelaksanaan dan pengawasan penggunaan anggaran sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

## 1.6 Fenomena Penelitian

Penelitian ini berusaha untuk mengevaluasi gambaran tentang pengelolaan keuangan di pemerintah daerah Kota Semarang dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kota Semarang tidak sesuai dengan yang direncanakan.

Aspek-aspek yang menjadi fenomena penelitian terkait adalah :

1. Mekanisme pengelolaan keuangan :
  - a. Aktor
  - b. Materi/Jenis
  - c. Waktu
2. Pengelolaan Keuangan :
  - 1) Urusan Wajib :
    - a. Urusan Wajib Pendidikan
    - b. Urusan Wajib Kesehatan
    - c. Urusan Wajib Pekerjaan Umum
    - d. Urusan Wajib Perumahan
    - e. Urusan Wajib Penataan Ruang
    - f. Urusan Wajib Perencanaan Pembangunan
    - g. Urusan Wajib Perhubungan
    - h. Urusan Wajib Lingkungan Hidup
    - i. Urusan Wajib Pertanahan

- j. Urusan Wajib Kependudukan dan Catatan Sipil
  - k. Urusan Wajib Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
  - l. Urusan Wajib Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera
  - m. Urusan Wajib Sosial
  - n. Urusan Wajib Ketenagakerjaan
  - o. Urusan Wajib Koperasi
  - p. Urusan Wajib Penanaman Modal
  - q. Urusan Wajib Kebudayaan
  - r. Urusan Wajib Pemuda dan Olahraga
  - s. Urusan Wajib Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri
  - t. Urusan Wajib Otonomi Daerah
  - u. Urusan Wajib Ketahanan Pangan
  - v. Urusan Wajib Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
  - w. Urusan Wajib Statistik
  - x. Urusan Wajib Kearsipan
  - y. Urusan Wajib Komunikasi
  - z. Urusan Wajib Perpustakaan
- 2) Urusan Pilihan :
- a. Urusan Pilihan Pertanian
  - b. Urusan Pilihan Kehutanan
  - c. Urusan Pilihan Energi dan Sumber Daya Mineral

- d. Urusan Pilihan Pariwisata
  - e. Urusan Pilihan Kelautan dan Perikanan
  - f. Urusan Pilihan Perdagangan
  - g. Urusan Pilihan Perindustrian
3. Faktor-faktor apa yang menyebabkan adanya ketidaksesuaian pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kota Semarang sesuai dengan yang direncanakan akan dicari saat penelitian

### **1.7 Metode Penelitian**

Penelitian ini termasuk jenis penelitian paduan kuantitatif dan kualitatif (*mixed method*) dengan data utama kualitatif dan didukung oleh data kuantitatif yang diperoleh secara bersamaan. Penelitian dengan metode kualitatif jenis deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai latar dan interaksi yang kompleks dari partisipan serta fenomena- fenomena menurut pandangan dan definisi partisipan. Peneliti memilih menggunakan metode penelitian kualitatif untuk mengumpulkan dan menganalisis data hasil penelitian tersebut. Penelitian kualitatif ini dapat digunakan untuk memahami interaksi sosial, misalnya dengan wawancara mendalam. Sedangkan penelitian kuantitatif jenis statistik deskriptif dengan membandingkan target anggaran dan realisasi anggaran sesuai dengan urusan (wajib dan pilihan).

### **1.7.1 Situs Penelitian**

Situs penelitian menetapkan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilaksanakan. Lokasi atau wilayah yang diambil adalah Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) dan bagian Otonomi Daerah Kota Semarang.

### **1.7.2 Subjek Penelitian**

Subjek dari penelitian ini adalah individu dan atau kelompok yang diharapkan penulis dapat mendiskripsikan apa yang diketahui tentang sesuatu yang berkaitan dengan fenomena atau kasus yang diteliti. Dalam sebuah penelitian kualitatif subjek penelitian atau narasumber disebut informan. Informan tersebut merupakan orang yang dapat memberikan informasi mengenai fenomena atau kasus yang diteliti.

Informan dalam penelitian ini berdasarkan teknik *purposive sampling* (informan yang peneliti tentukan) yaitu pihak dari Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) dan bagian Otonomi Daerah Kota Semarang.

### **1.7.3 Jenis Data**

- a. Data primer : data yang diperoleh langsung dari sumbernya atau obyek penelitian baik perorangan atau organisasi. Data primer dalam penelitian ini akan peneliti lakukan melalui wawancara mendalam.

- b. Data sekunder, yaitu data yang tidak diperoleh secara langsung dari sumbernya. Penulis mendapatkan data yang sudah jadi dari pihak lain dengan berbagai cara atau metode baik secara komersial maupun non komersial. Data sekunder dalam penelitian ini akan peneliti kumpulkan melalui informasi yang dipublikasikan di website BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Tengah, Bappeda Kota Semarang, BPKAD Kota Semarang dan Bagian Otonomi Daerah Kota Semarang.

#### **1.7.4 Teknik Koleksi Data**

Teknik koleksi data yang dilakukan penulis melalui :

- a. Wawancara mendalam adalah pengumpulan data yang dilakukan dengan tanya jawab langsung dengan informan.
- b. Sumber pustaka adalah kegiatan yang dimaksudkan untuk mendapatkan sejumlah teori dan informasi yang berhubungan dengan materi peneliti yang berasal dari buku-buku, internet, majalah, koran, tulisan-tulisan serta referensi lain yang relevan.
- c. Dokumentasi adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen aktual yang berkaitan dengan obyek penelitian. Teknik dokumenter ini merupakan teknik pengumpulan data dan informasi melalui pencarian dan penemuan bukti-bukti.

### **1.7.5 Analisis Data**

Dalam rangka untuk mengevaluasi pengelolaan keuangan pemerintah Kota Semarang, maka peneliti menggunakan :

1. Rumusan masalah yang pertama dan ketiga menggunakan analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatifnya adalah menggambarkan mekanisme pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kota Semarang serta menguraikan faktor-faktor yang menjadi penyebab dalam penelitian ini.
2. Analisis untuk rumusan masalah yang kedua adalah analisis komparasi dengan teknik statistik deskriptif. Analisis komparasi yakni membandingkan antara target dan realisasi yang kemudian hasilnya akan dilihat dari persentasenya.