

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Praktik pengenaan biaya di tempat yang tidak seharusnya biaya dikenakan/dipungut atau dalam hal ini disebut dengan pungutan liar¹ jamak terjadi di Indonesia, bahkan dapat dikatakan sudah membudaya. Pungutan liar sebagai salah satu bagian dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) telah mendarah daging di dalam sistem pemerintahan serta sulit dihilangkan pada tubuh aparatur negara. Lemahnya pengawasan terhadap sistem dan administrasi pemerintahan ditengarai sebagai salah satu penyebab praktik pungutan liar di dalam birokrasi Indonesia.

Panjangnya prosedur pelayanan menjadi faktor penting terhadap tingginya frekuensi praktik pungutan liar.² Ketika nilai frekuensi praktik pungutan liar semakin besar maka kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan akan semakin menurun. Reformasi birokrasi di Indonesia merupakan suatu keharusan yang perlu diwujudkan secara nyata untuk menyelesaikan masalah praktik pungutan liar ini.

Reformasi birokrasi pada dasarnya sudah menjadi sorotan pemerintah Indonesia sejak tahun 2010, sebagai buktinya adalah dengan telah

¹ Wikipedia Bahasa Indonesia Ensiklopedia Bebas. "Pungutan Liar", 21 Oktober 2016, https://id.wikipedia.org/wiki/Pungutan_liar, diakses 28 November 2016.

² Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. 2002, *Upaya Pencegahan dan Penanggulangan Korupsi pada Pengelolaan Pelayanan Masyarakat*, Tim Pengkajian SPKN RI, Jakarta, hlm. 6.

dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, yang menandakan bahwa pemerintah Indonesia telah memberikan perhatian penuh kepada sistem birokrasi Indonesia menuju sistem birokrasi dengan standar kelas dunia.

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat modern yang kehadirannya tak dapat terelakkan. Eksistensi birokrasi ini sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Sebagaimana misalnya, Negara dituntut terlibat dalam pengadaan barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyatnya (*public goods and services*) baik secara langsung maupun tidak. Untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi.

Konsep birokrasi sesungguhnya berupaya mengaplikasikan prinsip-prinsip organisasi yang dimaksudkan untuk memperbaiki efisiensi administrasi, meskipun birokrasi yang keterlaluhan seringkali justru menimbulkan efek yang tidak baik. Sebagaimana hal tersebut, sistem birokrasi harus di evaluasi setiap saat demi tercapainya tujuan ideal adanya sistem ini, maka perubahan untuk perbaikan administrasi publik dalam suatu masyarakat atau negara sangat diperlukan, hal inilah yang disebut reformasi birokrasi.³

³ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, "Reformasi", Kamus Besar Bahasa Indonesia (Jakarta: Balai Pustaka, 1989, hlm. 735).

Pada dasarnya administrasi publik itu ingin mengetengahkan bahwa administrasi tidak boleh bebas nilai dan harus menghayati, memperhatikan serta mengatasi masalah-masalah sosial yang mencerminkan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat.

Sebagaimana hal tersebut diatas, tiga hal yang menjadi sasaran reformasi birokrasi seperti terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 yaitu diantaranya, *Pertama*, terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. *Kedua*, meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. *Ketiga*, meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

Solusi untuk mewujudkan reformasi birokrasi di Indonesia yaitu dengan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola yang mencakup akuntabilitas dan transparansi secara ideal dan komprehensif. Anggaran sebagai salah satu mekanisme utama dalam menjalankan prinsip akuntabilitas dan transparansi, sering kali dilihat dari tiga perspektif yang berbeda, yaitu perspektif ekonomi, manajemen, dan politik.

Perspektif ekonomi sering kali berfokus pada efisiensi anggaran dan alokasi dari barang dan jasa (*public goods and services*) yang disediakan oleh pemerintah. Perspektif manajemen mengaitkan anggaran dengan administrasi publik, dimana anggaran merupakan proses yang bersifat teknis. Sementara perspektif politik sering kali menitikberatkan dimensi politik dalam alokasi sumber daya dan peran anggaran dalam proses

pengambilan keputusan politik.⁴ Perspektif politik sering kali membuat anggaran tersandera oleh berbagai kepentingan, yang berlawanan dengan tujuan utama dari reformasi birokrasi Indonesia yaitu kualitas pelayanan publik yang baik.

Mengingat pentingnya transparansi anggaran demi terwujudnya reformasi birokrasi di Indonesia, seiring dengan berkembangnya sistem teknologi informasi, muncul adanya sistem anggaran berbasis teknologi informasi atau dikenal dengan istilah *e-Budgeting* yaitu sebuah sistem keuangan yang disimpan secara online dengan tujuan transparansi bagi setiap pihak.⁵ Sistem ini diterapkan sebagai dokumentasi penyusunan anggaran dimana setiap orang bisa mengakses data-data anggaran yang disusun oleh pemerintah sehingga diharapkan bisa mencegah upaya penggelapan dana atau kecurangan dari suatu sistem birokrasi tertentu. Berdasarkan hal-hal yang berkaitan dengan anggaran, telah diatur dalam BAB VIII Pasal 23, 23A, 23B, 23C, 23D UUD 1945 tentang Hal Keuangan.

Sistem *e-Budgeting* pertama kali diterapkan di Indonesia adalah di Kota Surabaya. Surabaya dapat dikatakan sebagai pelopor dan “pilot” penerapan inovasi penyusunan anggaran berbasis teknologi informasi (elektronik) sebagai bagian dari *e-Government*. Di Surabaya, penerapan *e-Budgeting*

⁴ Hackbart, Merl and James R. Ramsey. 2002, *The Theory of the Public Sector Budget: An Economic Perspective*, dalam Aman Khan dan W. Bartley Hildreth (Ed). *Budget Theory In The Public Sector*, Quorum Books , Westport, hlm. 172.

⁵ Eko Sri Suhariyanto, Transparansi Anggaran melalui E-Budgeting, 25 Februari 2016, <https://uangteman.com/blog/indonesia/transparansi-anggaran-melalui-e-Budgeting/>, diakses pada hari Selasa, 08 November 2016.

berjalan dengan baik dan bahkan telah terbukti mampu menghemat dengan efisiensi anggaran 5 sampai 10 persen dari APBD di Kota Surabaya.

Selain kota Surabaya, sistem *e-Budgeting* juga telah diterapkan di kota Bandung (Jawa Barat) serta kota-kota lain di Indonesia seperti Bengkulu, Palopo (Sulawesi Selatan) dan Batang (Jawa tengah), serta sekarang ini di DKI Jakarta sistem *e-Budgeting* dalam proses perintisan. Berdasarkan hal itu, pemerintah daerah di Indonesia dinilai sudah cukup berusaha menjalankan fungsinya dalam hal mewujudkan transparansi anggaran di Indonesia. Hanya saja, baru beberapa daerah yang menerapkan sistem ini serta kurangnya pemerintah dalam mengoptimalkan sistem *e-Budgeting* di dalam segala aspek bidang pemerintahan. Sedangkan, dalam Pasal 391 Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa :

1. Pemerintah daerah wajib menyediakan informasi pemerintahan daerah yang terdiri atas :
 - a. Informasi pembangunan daerah; dan
 - b. Informasi keuangan daerah
2. Informasi pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelola dalam suatu sistem informasi pemerintahan daerah.

Sebagaimana amanat dari Undang - Undang tersebut, menunjukkan bahwa sudah menjadi kewajiban pemerintah daerah dalam memberikan informasi pembangunan serta keuangan daerah sebagai bentuk dari akuntabilitas dan transparansi kepada masyarakat luas melalui suatu sistem

informasi pemerintahan daerah. Dalam Pasal 386 ayat (1) Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan juga, “Dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan inovasi”, dan dilanjutkan dengan ayat (2) yang berbunyi, “Inovasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah”.

Berdasarkan hal tersebut diatas, pemerintah khususnya pemerintah daerah diharapkan untuk dapat mengoptimalkan perannya dalam menerapkan sistem *e-Budgeting* dalam penyusunan anggaran serta aspek bidang pemerintahan lainnya dan tidak menggunakan cara-cara manual, mengingat cara manual rentan akan manipulasi anggaran dikarenakan minimnya pengawasan. Sehingga dengan sistem *e-Budgeting* ini, oknum pemerintah yang ingin memanipulasi anggaran, akan dapat dengan mudah diketahui. Pasalnya, perubahan sekecil apa pun dalam APBD maupun APBN yang telah dikunci (*locked on*) dengan sistem *e-Budgeting* pasti akan terdeteksi. Begitu pula dengan hal-hal kecil seperti prosedur anggaran yang berhubungan dengan pelayanan publik, juga akan terdeteksi apabila didalamnya terdapat kecurangan administrasi anggaran seperti terjadinya pungutan liar yang merupakan cikal bakal korupsi dalam jumlah besar.

Di beberapa negara seperti Amerika, Korea Selatan dan Filipina bahkan sejak awal tahun 2000-an sudah mengaplikasikan dan terus memperbaiki sistem *e-Budgeting* dalam kerangka *e-Government*. Penerapan berbagai sistem layanan elektronik tersebut bukan hanya terbukti sukses

meminimalkan potensi terjadinya korupsi dan jenis penyalahgunaan anggaran lainnya, tapi juga berdampak positif pada peningkatan pelayanan publik (reformasi birokrasi). Karena itu pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah di seluruh Indonesia, diharapkan dapat mengoptimalkan perannya dalam menerapkan sistem serupa untuk menumpas manipulasi anggaran, baik di pihak legislatif maupun eksekutif.

Berdasarkan hal tersebut diatas, Penulis bermaksud mengajukan penelitian hukum (skripsi) berjudul **“OPTIMALISASI PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM SISTEM *E-BUDGETING* UNTUK MEWUJUDKAN REFORMASI BIROKRASI DI KOTA SURABAYA”**.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini yaitu bagaimana optimalisasi peran pemerintah daerah dalam sistem *e-Budgeting* dapat mewujudkan reformasi birokrasi di Kota Surabaya ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan pada pokok permasalahan tersebut diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana optimalisasi peran pemerintah daerah dalam sistem *e-Budgeting* dapat mewujudkan reformasi birokrasi di Kota Surabaya.

D. MANFAAT PENELITIAN

1) Manfaat Ilmu Pengetahuan

Memberikan kontribusi keilmuan kepada ilmu hukum tentang kemungkinan keberhasilan mewujudkan reformasi birokrasi di Kota Surabaya dengan optimalisasi peran pemerintah daerah dalam sistem *e-Budgeting*.

2) Manfaat Pembangunan

- a. Memberikan rekomendasi kepada pemerintah daerah dalam mengoptimalkan perannya menerapkan sistem *e-Budgeting* untuk mewujudkan reformasi birokrasi di Kota Surabaya;
- b. Memperkaya pemahaman tentang kemungkinan keberhasilan mewujudkan reformasi birokrasi di Kota Surabaya dengan optimalisasi peran pemerintah daerah dalam sistem *e-Budgeting*.