

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia memberikan dampak positif dan dampak negatif bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Di satu sisi, krisis tersebut telah membawa dampak yang luar biasa pada tingkat kemiskinan, namun di sisi yang lain, krisis tersebut dapat juga memberi berkah tersembunyi (*blessing in disguised*) bagi upaya peningkatan taraf hidup seluruh rakyat Indonesia di masa yang akan datang. Krisis ekonomi dan kepercayaan yang dialami telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total di seluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia. Tema sentral reformasi total tersebut adalah mewujudkan masyarakat madani, terciptanya *good governance*, dan mengembangkan model pembangunan yang berkeadilan. Di samping itu, reformasi ini telah juga memunculkan sikap keterbukaan dan fleksibilitas sistem politik dan kelembagaan sosial, sehingga mempermudah proses pengembangan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi untuk pembaharuan paradigma di berbagai bidang kehidupan.

Pengertian *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Sementara itu, World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan

prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Untuk mewujudkan *good governance* diperlukan reformasi kelembagaan (*institutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*). Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintah di daerah baik struktur maupun infrastrukturnya. Kunci reformasi kelembagaan tersebut adalah pemberdayaan masing-masing elemen di daerah, yaitu masyarakat umum sebagai “*stakeholder*”, pemerintah daerah sebagai eksekutif, dan DPRD sebagai “*shareholder*”.

Agar bangsa ini bisa secepatnya keluar dari belenggu krisis multidimensional dan tidak mengalami ancaman disintegrasi yang semakin parah, maka pemberian otonomi daerah merupakan langkah strategis yang harus dilakukan pemerintah secara bersungguh-sungguh. Pemberian otonomi daerah hendaknya jangan sekedar jargon politik semata sebagaimana pada masa-masa sebelumnya. Jika pemerintah kali ini tidak serius dalam memberikan otonomi daerah, maka ongkos (*cost*) yang ditimbulkan akan lebih besar lagi.

Pemberian otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesionalisme, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan (*bureaucracy reengineering*). Hal tersebut karena pada saat ini

dan di masa yang akan datang pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakat.

Hal-hal yang mendasar dalam pelaksanaan otonomi daerah saat ini adalah adanya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakasa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, serta pengembangan peran dari fungsi DPRD. Pada saat ini, daerah sudah diberi kewenangan yang bulat dan utuh untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan daerah pemerintah yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam melaksanakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah maka pemerintah daerah membutuhkan anggaran yang selalu kita kenal dengan nama Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang akan dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan

DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, maka dalam APBD tergambar semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah dalam kurun waktu satu tahun. Selain sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, APBD merupakan instrumen dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

Terjadinya perubahan paradigma sesuai dengan amanat UU Otonomi daerah menuntut adanya partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran sehingga akan memperkuat pengawasan dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran. Dalam UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mekanisme partisipasi penganggaran sudah diatur sedemikian rupa yang kemudian diperjelas dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 29 tahun 2002 yang direvisi menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 tahun 2006. Permendagri Nomor 13 tahun 2006 direvisi menjadi Permendagri Nomor 59 tahun 2007 dan sekarang yang paling baru direvisi lagi menjadi Permendagri Nomor 21 tahun 2011. Achmadi dkk (2002) dalam Sopanah (2009) menegaskan, bahwa partisipasi merupakan kunci sukses dalam pelaksanaan otonomi daerah karena dalam partisipasi menyangkut aspek pengawasan dan

aspirasi. Partisipasi masyarakat menjadi penting bagi sebuah pemerintahan sebagai upaya untuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat, serta memberi suara bagi pihak yang terimbas oleh kebijakan publik yang diterapkan Sisk (2002) dalam Sopanah (2009).

Partisipasi masyarakat dalam penganggaran harus dilakukan pada setiap tahapan dalam siklus anggaran mulai dari penyusunan, ratifikasi, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban (Mardiasmo, 2002;70).

Selain partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD, prinsip-prinsip dalam penyusunan anggaran harus diperhatikan. Prinsip-prinsip dalam penyusunan APBD adalah:

1. Partisipasi Masyarakat

Hal ini mengandung makna bahwa pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sedapat mungkin melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD.

2. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

APBD yang di susun harus dapat menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat meliputi tujuan, sasaran, sumber pendanaan pada setiap jenis belanja serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang di anggarkan. Oleh karena itu, setiap pengguna

anggaran harus bertanggung jawab terhadap penggunaan sumber daya yang dikelola untuk mencapai hasil yang ditetapkan.

3. Disiplin Anggaran

Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan antara lain:

- a. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.
- b. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/ perubahan APBD.
- c. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

4. Keadilan Anggaran

Pajak daerah, retribusi daerah, dan pungutan daerah lainnya yang dibebankan kepada masyarakat harus mempertimbangkan kemampuan masyarakat untuk membayar. Masyarakat yang memiliki kemampuan pendapatan rendah secara proporsional diberi beban yang sama, sedangkan masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk membayar tinggi diberikan beban yang tinggi pula. Untuk

menyeimbangkan kedua kebijakan tersebut pemerintah daerah dapat melakukan perbedaan tarif secara rasional guna menghilangkan rasa ketidakadilan. Selain daripada itu dalam mengalokasikan belanja daerah, harus mempertimbangkan keadilan dan pemerataan agar dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi pemberian layanan.

5. Efisiensi dan Efektivitas

Anggaran dana yang tersedia harus dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran, dalam perencanaan anggaran perlu memperhatikan:

- a. Tujuan, sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai.
- b. Penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

6. Taat Azas

APBD sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah ditetapkan dengan Peraturan daerah, memperhatikan:

- a. APBD tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, mengandung arti bahwa apabila pendapatan, belanja dan pembiayaan yang dicantumkan dalam rancangan peraturan daerah tersebut telah sesuai dengan ketentuan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan

presiden, atau peraturan/ keputusan/ surat edaran menteri yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan yang lebih tinggi yang dimaksud mencakup kebijakan yang berkaitan dengan keuangan daerah.

- b. APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum, mengandung arti bahwa rancangan peraturan daerah tentang APBD lebih diarahkan agar mencerminkan keberpihakan kepada kebutuhan dan kepentingan masyarakat (publik) dan bukan membebani masyarakat. Peraturan daerah tidak boleh menimbulkan diskriminasi yang dapat mengakibatkan ketidakadilan, menghambat kelancaran arus barang dan pertumbuhan ekonomi masyarakat, pemborosan keuangan negara/ daerah, memicu ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah, dan mengganggu stabilitas keamanan serta ketertiban masyarakat yang secara keseluruhan mengganggu jalannya penyelenggaraan pemerintah di daerah.
- c. APBD tidak bertentangan dengan peraturan daerah lainnya, mengandung arti bahwa apabila kebijakan yang dituangkan dalam peraturan daerah tentang APBD tersebut telah sesuai dengan ketentuan peraturan daerah sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Sebagai

konsekuensinya bahwa rancangan peraturan daerah tersebut harus sejalan dengan pengaturannya tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah dan menghindari adanya tumpang tindih dengan peraturan daerah lainnya, seperti: Peraturan Daerah mengenai Pajak Daerah, retribusi Daerah dan sebagainya.

Penelitian yang dilakukan Cooper dan Elliot (2000) dan Layzer (2002) dalam Sopanah (2010) dengan metode studi kasus menghasilkan temuan bahwa partisipasi publik dalam proyek pembangunan sangat penting dan akan mempengaruhi kualitas pembangunan yang dihasilkan. Hasil penelitian ini sejalan dengan Navarro (2002) dalam Sopanah (2010) yang juga menjelaskan bahwa partisipasi publik sangat penting dalam pembangunan. Penelitian ini juga telah menghasilkan model *participatory budgeting* yang dianggap sebagai wahana yang efektif dalam pengembangan demokrasi pada tingkat pemerintahan daerah (lokal).

Hasil penelitian Laurian (2004) dan Adams (2004) dalam Sopanah (2010) menyatakan bahwa kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan publik termasuk dalam perencanaan pembangunan masih rendah. Hal ini di tunjukkan dengan rendahnya tingkat kehadiran mereka dalam berbagai temu publik untuk membicarakan usulan pembangunan. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang di lakukan oleh Sopanah (2003, 2004, dan 2005b) di Malang Raya yang menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan anggaran pembangunan masih rendah.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD di wujudkan dalam bentuk mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) baik di tingkat kelurahan, kecamatan maupun kabupaten (Kota). Sebelum dilaksanakan musrenbang kelurahan, tiap Rukun Tetangga (RT) melakukan musyawarah untuk mengusulkan berbagai program dan kegiatan baik pembangunan fisik maupun non fisik yang akan dilakukan pada tahun itu. Usulan dari tiap RT akan di bawa ke Rukun Warga (RW) untuk disusun skala prioritas yang kemudian usulan ke kelurahan pada saat musrenbang kelurahan. Semua mekanisme musrenbang yang dilakukan baik di tingkat RT sampai kabupaten merupakan bentuk perencanaan pembangunan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti memilih cara proposisional. Dengan demikian rumusan masalah penelitian ini menjadi:

1. Bagaimana fenomena partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD tahun anggaran 2012 di Pemerintah Kota Surakarta?
2. Bagaimana peran Musrenbang bagi masyarakat dalam proses penyusunan APBD tahun anggaran 2012 di Pemerintah Kota Surakarta?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji bagaimana fenomena partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD tahun anggaran 2012 di Pemerintah Kota Surakarta.
2. Untuk menguji bagaimana peran Musrenbang bagi masyarakat dalam proses penyusunan APBD tahun anggaran 2012 di Pemerintah Kota Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka peneliti membuat manfaat dari penelitian ini. Dan dibagi menjadi dua manfaat, yaitu:

1. Bagi Peneliti

Hasil dari penelitian ini dapat menambah wawasan penulis tentang bagaimana pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD, khususnya di Pemerintah Kota Surakarta.

2. Bagi Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan khsanah ilmu pengetahuan khususnya ilmu pengetahuan akuntansi sektor publik serta referensi yang berguna bagi peneliti selanjutnya yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD.

E. Sistematika Penulisan Skripsi

Untuk memberikan gambaran yang menyeluruh terhadap isi dari penelitian ini, maka penulisan ini dibagi dalam lima bab sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, bab ini berisi bagaimana latar belakang masalah yang terjadi sehingga diangkat menjadi objek penelitian. Dari latar belakang masalah tersebut, dirumuskan suatu permasalahan yang akan diteliti, tujuan dan manfaat dari penelitian ini, serta sistematika penulisan skripsi.

BAB II Tinjauan Pustaka, bab ini akan dibahas tentang teori yang mendukung peneliti dalam menganalisis hasil penelitian serta penelitian terdahulu sebagai pernyataan yang akurat untuk mendukung masalah yang diteliti.

BAB III Metode Penelitian, bab ini membahas tentang jenis dan paradigma penelitian, landasan teoritis dalam penelitian, pemilihan informan dalam penelitian sebagai sumber data. Tahap-tahap dalam penelitian juga akan dibahas sebagai langkah peneliti dalam melakukan penelitian, metode pengumpulan data beserta instrumen penelitian menjelaskan prosedur pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian.

BAB IV Pengelompokan Data, bab ini berisi pengelompokan data. Data dari informan dikelompokkan per perumusan masalah untuk ditarik dalam sebuah kesimpulan.

BAB V Hasil Penelitian dan Pembahasan, bab ini berisi gambaran umum informan penelitian dan lokasi penelitian serta pembahasan hasil penelitian yang menguraikan implikasi dari hasil pengelompokan data.

BAB VI Penutup, bab ini berisi hasil evaluasi yang telah dirangkum menjadi suatu kesimpulan dari pembahasan pada bab sebelumnya, serta keterbatasan penelitian dan saran bagi penelitian selanjutnya.