

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi telah membawa perubahan terhadap sistem politik, sosial, kemasyarakatan serta ekonomi sehingga menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintahan yang baik. Salah satu agenda reformasi yaitu adanya desentralisasi keuangan dan otonomi daerah. UU No. 32 dan 33 tahun 2004 merupakan tonggak awal pelaksanaan otonomi daerah dan proses awal terjadinya reformasi penganggaran keuangan daerah di Indonesia. UU No.33 tahun 2004 pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI tahun 1945. Hal tersebut sangat berimplikasi pada perubahan dalam sistem pembuatan keputusan terkait dengan pengalokasian sumber daya dalam anggaran pemerintah daerah seperti APBD dan hubungan legislatif dan eksekutif di daerah. (Ritonga 2009 dalam Yulinda dan Lilik, 2010)

Pada proses penyusunan anggaran tidak bisa terlepas dari mekanisme Otonomi daerah yang termaktub dalam undang-undang (UU) No. 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal tersebut menandai era baru dalam hubungan antara pemerintah pusat dan

pemerintah daerah di Indonesia, yaitu pelaksanaan desentralisasi untuk mewujudkan otonomi daerah. Salah satu aspek penting dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi adalah masalah keuangan daerah dan anggaran daerah (APBD) (Winarna,dkk. 2007).

Terciptanya undang-undang otonomi daerah adalah sebagai bentuk dari harapan akan adanya sebuah pengolahan suatu kinerja dan keuangan yang ekonomis, efisien dan efektif. Harapannya adalah terwujudnya transparansi publik yang menghasilkan pelayanan publik yang optimal, sehingga memunculkan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam mengawasi dan mengontrol anggaran publik. Dari masing-masing harapan tersebut dapat mengerucut pada paradigma baru tentang *good governance* yang dewasa ini menjadi jargon dalam kehidupan bernegara yang pada tahun 1990-an paradigama *good governance* ini menggeser paradigma pemerintah formal (*ruling goverment*).

Secara sederhana *good governance* diartikan sebagai tata kelola pemerintahan yang baik. *Good governance* adalah proses bagaimana integrasi peran antar aktornya, yaitu pemerintah (birokrasi), sektor swasta dan masyarakat madani (*civil society*) dalam suatu aturan main yang disepakati bersama (Erlangga, 2004). Sasaran perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang professional, berkepastian hukum, transparan, akuntabel, memiliki kredibilitas, bersih dan bebas KKN, peka dan tanggap terhadap segenap kepentingan dan aspirasi yang didasari etika, semangat pelayanan, dan

pertanggungjawaban publik, dan integritas pengabdian dalam mengemban misi perjuangan bangsa untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara (Mustopadidjaja, 2003 dalam Roseptalia, 2006).

United Nation Development Program (UNDP) memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance* yaitu:

1. *Participation* yaitu keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasinya dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of Law* yaitu kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
3. *Transparency* yaitu transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
4. *Responsiveness* yaitu lembaga-lambaga publik harus cepat dan tanggap dalam menghadapi *stakeholder*.
5. *Consensus orientation* yaitu berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
6. *Equity* yaitu setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
7. *Efficiency* dan *effectiveness* yaitu pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).

8. *Accountability* yaitu pertanggung jawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
9. *Strategic vision* yaitu penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

Halim (2007) memberi arti kepada akuntansi keuangan daerah dapat dikatakan sebagai suatu proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari entitas pemda (kabupaten, kota atau provinsi). Dalam Depkeu (2002:13) Akuntansi keuangan pemerintah daerah meliputi semua kegiatan yang mencakup pengumpulan data, pengklasifikasian, pembukuan dan pelaporan atas transaksi keuangan pemerintah daerah.

Salah satu tujuan dari akuntansi keuangan daerah adalah menyediakan informasi keuangan yang lengkap, cermat dan akurat sehingga dapat menyajikan laporan keuangan yang handal, dapat dipertanggungjawabkan, dan digunakan sebagai dasar untuk mengevaluasi pelaksanaan keuangan masa lalu dalam rangka mengambil keputusan ekonomi yang dilakukan oleh pihak eksternal Pemda pada masa yang akan datang. Pihak-pihak eksternal entitas Pemda yang memerlukan akuntansi keuangan daerah antara lain adalah DPRD, Badan Pengawas Keuangan (BPK), Investor, Kreditor, dan Donatur, analis ekonomi Pemda, rakyat, Pemda lain daerah dan pemerintah pusat yang termasuk lingkungan akuntansi keuangan daerah. Dana yang diperoleh sektor publik berasal dari masyarakat yang nantinya akan dikembalikan pada masyarakat dengan memberikan pelayanan publik, sehingga organisasi sektor

publik dituntut untuk melakukan pertanggung jawaban khususnya laporan pertanggungjawaban keuangan.

Anggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik rakyat. Pada sektor publik pendanaan organisasi berasal dari pajak dan retribusi, laba perusahaan milik daerah atau negara, pinjaman pemerintah berupa utang luar negeri dan obligasi pemerintah, serta sumber dana lain yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan (Sardjito, dkk 2007).

Terjadinya perubahan paradigma sesuai dengan amanat UU Otda menuntut adanya partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran sehingga akan memperkuat pengawasan dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran (Sopanah, 2004). Partisipasi banyak menguntungkan bagi suatu organisasi, hal ini diperoleh dari hampir semua penelitian tentang partisipasi. Sord dan Welsch (1995) mengemukakan bahwa tingkat partisipasi yang lebih tinggi akan menghasilkan moral yang lebih baik dan inisiatif yang lebih tinggi pula. Partisipasi telah ditunjukkan berpengaruh secara positif terhadap sikap pegawai, meningkatkan kuantitas dan kualitas produksi, dan meningkatkan kerja sama diantara manajer. Partisipasi dalam cakupan aspek interaksi antara pemerintah dan masyarakat adalah pembentukan ruang publik yang bermuara pada *horizontal accountability* antara pemerintah sebagai pengambil kebijakan dengan masyarakat sebagai penerima kebijakan. Dalam bentuk lain, partisipasi dapat berupa proses evaluasi/monitoring, pengukuran maupun perancangan

anggaran dari satu periode ke periode berikutnya yang membentuk pola manajemen keuangan yang teratur, efektif, efisien dan akuntabel. Proses monitoring kinerja pada lembaga pemerintah baik yang berorientasi profit maupun yang tidak berorientasi profit akan dapat ditinjau melalui laporan keuangan serta tujuan yang ingin dicapai yang diukur dengan efisiensi pada output serta efektivitas pada outcome.

Fakta di lapangan berdasarkan hasil penelitian Sopanah (2003) partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD masih sangat kecil bahkan hampir tidak ada, padahal partisipasi masyarakat akan memperkuat pengawasan yang dilakukan oleh DPRD (Sopanah, 2009). Problem nyata yang dihadapi adalah mekanisme partisipasi yang tidak memberikan ruang apresiatif dari masyarakat karena partisipasi yang dijalankan hanyalah partisipasi yang semu, simbolis penuh dengan manipulasi karena aturan-aturan yang tidak bisa menjamin proses penganggaran, berdasarkan *people need assessment* (Sopanah, 2009). Permasalahan dalam partisipasi seperti inilah yang seringkali menjadikan arus informasi bersifat ambivalen, sifat kepemimpinan cenderung tertutup, dan kontrol masyarakat tidak akan menghasilkan keputusan penuh. Melalui kepemimpinan dan pengetahuan dewan yang memahami akan pentingnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD maka permasalahan tentang partisipasi semu tersebut diharapkan dapat dihindari.

Secara umum, lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi yaitu: (1) fungsi legislasi (fungsi membuat peraturan perundang-undangan), (2) fungsi anggaran (fungsi untuk menyusun anggaran), dan (3) fungsi pengawasan

(fungsi untuk mengawasi kinerja eksekutif) (Coryanata, 2007). Penelitian ini membidik fungsi kepemimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Kota Surakarta khususnya fokus dalam fungsi penganggarannya.

Yudoyono (2000) menyatakan bahwa DPRD akan dapat memainkan peranannya dengan baik apabila pimpinan dan anggota-anggotanya berada dalam kualifikasi ideal, dalam arti memahami benar hak, tugas, dan wewenangnya dan mampu mengaplikasikannya secara baik, dan didukung dengan tingkat pendidikan dan pengalaman di bidang politik dan pemerintahan yang memadai (Winarna,dkk 2007). Syahrudin,dkk (2001) menyatakan bahwa kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsinya tidak saja ditentukan oleh kualitas anggota DPRD yang ada, tetapi dipengaruhi pula oleh perilaku (moral) anggota DPRD. La Palombara (1974) menyatakan ada beberapa faktor yang mempengaruhi sikap, perilaku dan peran legislatif, yaitu institusi politik, partai politik, karakteristik personal (latar belakang, sosialisasi, nilai & ideologi), pengalaman politik dan sifat pemilih (Winarna ,dkk 2007).

Permasalahan politik apabila dikaji berdasarkan pandangan Sastroatmodjo (1995) ada dua tingkat orientasi politik yang mempengaruhi perilaku politik, yaitu sistem dan individu. Kelemahan yang terjadi atas peranan legislatif dalam pengawasan keuangan daerah dapat mungkin terjadi karena kelemahan sistem politiknya ataupun individu sebagai pelaku politik. Maka dari itu dalam penelitian ini mengerucutkan pada pengetahuan dewan terhadap menyusun penganggaran APBD yang menjadi variabel penentu

sejauh mana penganggaran APBD efektif ataukah tidak. Pengetahuan dewan dalam penelitian ini adalah sebagai simbol orientasi individu, sedangkan partisipasi masyarakat adalah sebagai simbol sistem yang berlaku.

Penelitian serupa terkait partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD pernah dilakukan oleh Sopanah pada tahun 2009 yang dilakukan di kota Malang, penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian tersebut. Adapun perbedaan dari replikasi, penelitian ini memiliki hubungan paradigma ganda dengan pengaruh dari variabel independen terhadap variabel dependen. Sedangkan penelitian sebelumnya melalui pendekatan fenomenologis (Sopanah, 2007) dalam menganalisis permasalahan. Perolehan data penelitian ini dapat juga menjadi perbedaan penelitian ini dari penelitian sebelumnya. Data yang termuat untuk penelitian ini berasal dari koresponden yang merupakan anggota DPRD Kota Surakarta. Penelitian sebelumnya mengenai partisipasi ataupun pengetahuan dewan tentang anggaran oleh Sopanah dilakukan di kota Malang dengan koresponden anggota dewan dan masyarakat.

Dari uraian di atas maka penelitian ini mengambil judul: **“Pengaruh Partisipasi Masyarakat, Transparansi Kebijakan Publik, Akuntabilitas Publik Dan Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Terhadap Penyusunan APBD (Studi Empiris Pada DPRD Kota Surakarta Jawa Tengah)”**

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang penelitian tersebut diatas maka muncul berbagai permasalahan yang harus dijawab dalam penelitian ini. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah tingkat partisipasi masyarakat berpengaruh secara signifikan terhadap penyusunan APBD?
2. Apakah transparansi kebijakan publik berpengaruh secara signifikan terhadap penyusunan APBD?
3. Apakah akuntabilitas publik berpengaruh secara signifikan terhadap penyusunan APBD?
4. Apakah pengetahuan Dewan tentang penganggaran berpengaruh secara signifikan terhadap penyusunan APBD?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mencari bukti empiris bahwa partisipasi masyarakat, transparansi kebijakan publik, akuntabilitas publik, dan pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh terhadap penyusunan APBD.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan mampu memberikan manfaat kepada berbagai pihak yang menggunakan penelitian ini. Adapun pihak terkait adalah:

1. Bagi peneliti, penelitian ini memberikan pengetahuan sejauh mana partisipasi masyarakat, transparansi kebijakan publik, akuntabilitas publik dan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap penyusunan APBD.
2. Bagi Pemerintah Kota Surakarta, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam proses penganggaran menuju *good governance*. Dengan penelitian ini pula diharapkan Pemda mampu meningkatkan sosialisasi serta memberikan informasi yang komprehensif kepada masyarakat.
3. Bagi masyarakat, informasi yang termuat dalam penelitian ini diharapkan mampu menumbuhkan kepedulian (kesadaran) akan perlunya keterlibatan dalam perencanaan, penyusunan, dan pengawasan APBD.
4. Bagi akademisi, hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literature akuntansi sektor publik terutama pengembangan sistem penganggaran manajemen di sektor publik. Kemudian dari penelitian ini diharapkan mampu dijadikan rujukan atas penelitian serupa berikutnya..

E. Sistematika Penulisan

Secara garis besar, penelitian ini akan dituangkan dalam lima bab pembahasan, adapun sistematika pembahasan yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, pembatasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan landasan teori, penelitian terdahulu serta formulasi hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini diuraikan berbagai hal, diantaranya: sampel penelitian, desain penelitian, metode pengumpulan data, model penelitian, definisi variabel dan pengujian hipotesis.

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi hasil temuan dalam penelitian dan analisis secara kuantitatif dan kualitatif. Hasil yang didapat dalam penelitian berupa keseluruhan atau sebagian, baik yang sesuai maupun tidak sesuai dengan harapan umum maupun peneliti. Dalam bab ini juga dipaparkan alasan kesesuaian dan ketidaksesuaian hasil penelitian.

BAB V KESIMPULAN

Bab ini merupakan bagian akhir dari penelitian, sehingga akan diperoleh kesimpulan akhir dari penelitian dan saran-saran yang diberikan untuk penelitian selanjutnya serta implikasi penelitian.