

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Terjadinya perubahan paradigma sesuai dengan amanat undang-undang otonomi daerah menuntut adanya partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran sehingga akan memperkuat pengawasan dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran (Sopanah, 2004). Dalam Undang-undang Nomor 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 sekarang di revisi menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 serta melalui Surat Edaran Bersama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan Menteri Dalam Negeri No.1354/M.PPN/03/2004050/744/SJ yang inti dari keempat peraturan tersebut adalah mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Permendagri 13 Tahun 2006 sekarang direvisi menjadi Permendagri 59 Tahun 2007. Achmadi dkk (2002) 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.

Partisipasi masyarakat dalam penganggaran harus dilakukan pada setiap tahapan dalam siklus anggaran mulai dari penyusunan, ratifikasi, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban (Mardiasmo, 2002). Selain partisipasi masyarakat dalam proses APBD, prinsip-prinsip lain dalam penyusunan anggaran seperti transparansi dan akuntabilitas, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektifitas serta taat azas juga harus diperhatikan.

Implikasi positif dari berlakunya Undang-undang tentang Otonomi Daerah yang berkaitan dengan kedudukan, fungsi dan hak-hak DPRD, diharapkan selanjutnya disebut dewan akan lebih aktif di dalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat yang kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama kepala daerah (Bupati dan Walikota). Dampak lain yang kemudian muncul dalam rangka otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah untuk menciptakan *good governance* sebagai salah satu prasyarat penyelenggaraan pemerintah dengan mengedepankan akuntabilitas dan transparansi untuk mendukung akuntabilitas dan transparansi diperlukan internal kontrol yang baik serta dapat di pertanggungjawabkan. Sehubungan dengan hal tersebut maka peran dari dewan akan menjadi semakin meningkat dalam mengontrol kebijaksanaan pemerintah.

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 semua, simbolis penuh dengan manipulasi karena aturan-aturan yang tidak bisa menjamin proses penganggaran, berdasarkan *people need assessment* (Sopannah, 2009).

Proses penganggaran daerah dengan pendekatan kinerja dalam Kepmendagri memuat pedoman penyusunan rancangan APBD yang dilaksanakan oleh Tim Anggaran Eksekutif bersama-sama Unit Organisasi Perangkat Daerah (unit kerja) (Sarjito, dkk 2007). Pada proses penyusunan anggaran tidak bisa terlepas dari mekanisme Otonomi daerah yang termaktub dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 yang direvisi menjadi Undang-undang 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).

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 se-eks Karisidenan Pati khususnya fokus dalam fungsi penganggarnya.

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.

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 atukah tidak. Pengetahuan dewan dalam penelitian ini adalah sebagai simbol orientasi individu, sedangkan partisipasi masyarakat adalah sebagai simbol sistem yang berlaku.

Dari uraian tersebut maka penelitian ini mengambil judul **“Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan Transparasi Kebijakan Publik Serta Pengetahuan Dewan Terhadap Anggaran dalam Penyusunan APBD (studi empiris pada DPRD se-eks Karisidenan Pati)”**.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

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

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk memberikan bukti empiris bahwa partisipasi masyarakat berpengaruh terhadap penyusunan APBD.
2. Untuk memberikan bukti empiris bahwa transparansi kebijakan publik berpengaruh terhadap penyusunan APBD.
3. Untuk memberikan bukti empiris bahwa 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 masukan pengetahuan tentang sejauhmana partisipasi masyarakat, transparasi kebijakan publik serta pengetahuan dewan tentang anggaran dalam penyusunan APBD.
2. Bagi Pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan dalam proses penganggaran menuju *good governance*. Dengan penelitian ini pula diharapkan pemerintah mampu meningkatkan sosialisasi serta memberikan informasi yang komprehensif kepada masyarakat.
3. Bagi masyarakat, informasi yang termuat dalam penelitian ini diharapkan mampu menumbuhkan kesadaran akan perlunya keterlibatan dalam perencanaan, penyusunan, dan pengawasan APBD.
4. Bagi akademisi, hasil penelitian ini bisa memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur 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

Untuk mempermudah dan memberikan gambaran secara menyeluruh dalam penelitian ini, maka penulis membaginya kedalam lima bab pembahasan yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi bagian pendahuluan yang terdiri atas latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab kedua ini menjelaskan landasan teori, penelitian terdahulu, kerangka teoritis, dan pengembangan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab tiga dalam skripsi ini akan menjelaskan metode penelitian yang terdiri atas jenis penelitian, populasi dan sampel, metode pengumpulan data, definisi operasional dan pengukuran variabel, pengujian data, dan data analisis.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi hasil pelaksanaan penelitian, pengujian kualitas data, analisis data, hasil analisis data, dan pembahasannya.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

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

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN