BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya bersumber dari uang rakyat. Karenanya, kepentingan rakyat haruslah menjadi prioritas utama dalam penganggarannya dan tentunya bukan untuk kepentingan elit. Dengan demikian maka pembangunan sebagai *continuously process* akan dapat berjalan dengan baik serta manfaat pembangunan betul-betul dapat dirasakan masyarakat, jika proses dan hasil-hasil Musrembang dilakukan secara benr dan direalisasikan dengan benar pula dalam APBD (Salman, 2008).

Dalam dekade terakhir, isu *good governance* menjadi perdebatan karena adanya tuntutan perubahan dalam pengelolaan kehidupan kenegaraan. Perubahan dari sisi pemerintah yang diharapkan adalah penggunaan sumber daya publik yang lebih efisien dan efektif (Edralin, 1997; Osborne dan Gaebler, 1992; Barzelay, 1992; Cohen dan Brand, 1993; Sumarto, 2004; Sukardi, 2009) dalam (Sopanah, 2012). Perubahan dari sisi masyarakat yang diharapkan adalah adanya arus demokratisasi yang ditandai dengan dibukanya “kran” partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan urusan publik termasuk perencanaan penganggaran daerah (Callahan, 2002; Ebdon, 2002; Muluk, 2007; Syarifudin, 2010; Razak, 2011) dalam (Sopanah, 2012).

Selain tuntutan *good governance*, semenjak reformasi istilah partisipasi menjadi begitu sangat terkenal. Hampir segala aktivitas pembangunan

kemudian dilaksanakan dengan apa yang disebut dengan pendekatan partisipatif, pembanguan partisipatif dan segala macam hal disebut partisipatif. Bahkan karena sudah menjadi ”idola” maka pendekatan yang *bottom up* pun disebut pula dengan partisipatif meskipun sesungguhnya makna partisipasi masih sebatas formalitas atau “semu” (Sopanah, 2012).

Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan penganggaran daerah (APBD) dalam konteks Indonesia telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan di antaranya Undang-Undang (UU) Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan antara Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 59/ 2007 tentang Perubahan Permendagri No.13/2004 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, UU No.25/2004 Tentang Perencanaan Pembangunan Nasional dan Surat Edaran Bersama Bappenas dan Mendagri No. 1354/M.PPN/03/2004050/744/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dan Perencanaan Partisipatif Daerah (Sopanah, 2012).

Partisipasi oleh Mubyarto (Ndraha, 1990) dalam (Danamik dan Tahitu, 2007) diartikan sebagai kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri. 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 APBD, prinsip-prinsip lain dalam penyusunan anggaran seperti transparansi dan akuntabilitas, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektifitas serta taat azas juga harus diperhatikan. 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).

Salah satu bentuk partisipasi dalam perencanaan penganggaran adalah menghadiri Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau dikenal dengan istilah Musrenbang. Musrenbang dalam penyusunan APBD dilaksanakan melalui mekanisme dan tahapan secara berjenjang yang diawali dari tingkat desa/kelurahan, tingkat kecamatan, dan tingkat kabupaten. Musrenbang diharapkan menjadi wadah dalam menetapkan prioritas pembangunan sehingga apa yang menjadi kebutuhan masyarakat dapat tercapai melalui pembangunan (Sopanah, 2012).

Dalam mekanisme penyusunan anggaran, terdapat dua cara, yaitu penganggaran partisipatif (bottom-up) yang memberikan kesempatan bagi bawahan untuk berpartisipasi dalam penyusunan anggaran, dan penganggaran non partisipatif (top-down) yang tidak melibatkan partisipatif bawahan secara signifikan (Alim, 2002) dalam (Wahyuningsih dan Pramuka, 2012). Perbedaan antara keduanya terletak pada tingkat keterlibatan bawahan dalam penyusunan anggaran. Penyusunan anggaran secara partisipatif diharapkan dapat meningkatkan kinerja manajerial dengan dasar pemikiran bahwa suatu

tujuan jika dirancang secara partisipatif, maka bawahan akan memiliki tanggung jawab pribadi untuk mencapai tujuan karena mereka ikut terlibat dalam proses penyusunannya (Milani, 1975) dalam (Wahyuningsih dan Pramuka, 2012). Partisipasi akan menimbulkan efek positif secara umum, dengan mengacu pada moral, motivasi, inisiatif, kinerja, prestasi kerja, kepuasan kerja, serta sikap bawahan terhadap pekerjaan, supervisor, dan organisasi itu sendiri (Munandar, 2001). Hal ini dapat dimengerti karena anggaran merupakan ren- cana kegiatan yang mencakup berbagai kegiatan operasional yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi satu sama lain di dalam suatu organisasi (Wahyuningsih dan Pramuka, 2012).

Kaitannya dengan pemerintah daerah, partisipasi dapat menjadi faktor untuk melakukan koreksi dari kebijakan daerah yang penting seperti perencanaan dan pengalokasian anggaran (Sumarto, 2004) dalam (Wahyuningsih dan Pramuka, 2012). Selain itu, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 dinyatakan bahwa proses partisipasi dapat menjadi media komunikasi yang bisa mengurangi potensi terjadinya konflik dengan syarat proses partisipasi dikelola secara hati-hati. Sehingga partisipasi penyusunan anggaran dalam pembangunan daerah akan dapat menciptakan proses pembangunan yang lebih terarah sesuai dengan kebutuhan pembangunan daerah itu sendiri (Wahyuningsih dan Pramuka, 2012).

Hasil dan proses Musrenbang yang berjenjang tersebut adalah tersusunnya Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang kemudian dijadikan dasar untuk menyusun Kebijakan Umum APBD dan Prioritas

Plafon Anggaran SKPD (KU APBD-PPAS), Rencana Kerja Anggaran SKPD (RKA-SKPD) dan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) APBD. Dengan demikian, untuk menjamin terintegrasinya proses perencanaan dan penganggaran dalam konteks penyusunan Rancangan APBD, maka setiap Pemerintah Daerah melakukan perbaikan proses dan mekanisme Musrenbang (Sopanah, 2012).

Menurut Sopanah (2012), perbaikan mekanisme musrenbang dengan cara meningkatkan partisipasi masyarakat, pengawalan usulan Musrenbang desa ke Musrenbang kecamatan, pengawalan Musrenbang kecamatan ke Musrenbang Kabupaten/Kota, dan berbagai upaya lainnya diharapkan dapat menghasilkan rumusan kegiatan yang secara substansi memang berpihak pada masyarakat. Apabila keseluruhan proses mekanisme musrenbang dilakukan secara integratif, terbuka dan sungguh-sungguh memperhatikan aspirasi masyarakat, maka APBD setidaknya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama jika implementasi dan pengawasannya juga berjalan dengan baik.

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang penganggaran daerah. Penelitian ini mereplikasi dari penelitian Sopanah (2012). Penelitian ini berjudul ***Rembug Anggaran* Dalam Perencanaan Penganggaran Daerah (Studi Kasus dalam Penganggaran Daerah di Pemerintah Kabupaten Boyolali).** Proses perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu realitas sosial dimana terdapat interaksi sosial antara berbagai pihak yang berkepentingan

mulai dari eksekutif, legislatif dan juga masyarakat. Penelitian ini menggunakan paradigma interpretif dengan pendekatan fenomenologi untuk mengeksplorasi pemahaman atas fenomena penganggaran daerah dengan berfokus pada partispasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan daerah.

Pentingnya dilakukan penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang *Rembug Anggaran* Dalam Perencanaan Penganggaran Daerah dengan mengedepankan partisipasi masyarakat dan mengoptimalkan program Musrenbang dalam perencanaan penganggaran daerah di Kabupaten Boyolali.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana proses Musrenbang Desa di Pemerintah Kabupaten Boyolali?
2. Bagaimana proses Musrenbang Kecamatan di Pemerintah Kabupaten Boyolali?
3. Bagaimana proses Forum SKPD di Pemerintah Kabupaten Boyolali?
4. Bagaimana proses Musrenbang Kabupaten di Pemerintah Kabupaten Boyolali?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan pembangunan yang dilihat dari Musrenbang Desa di Kabupaten Boyolali.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan pembangunan yang dilihat dari Musrenbang Kecamatan di Kabupaten Boyolali.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan pembangunan yang dilihat dari Forum SKPD di Kabupaten Boyolali.
4. Mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan pembangunan yang dilihat dari Musrenbang Kabupaten di Kabupaten Boyolali.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat yang berarti yaitu :

1. Manfaat Teoritis

   Dengan menggunakan paradigma interpretif diharapkan dapat mengeksplorasi pemahaman atas penganggaran daerah (APBD) yang berfokus pada partisipasi masyarakat pada perencanaan pembangunan di Kabupaten Boyolali.

2. Manfaat Praktis

   Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah dan Masyarakat di Kabupaten Boyolali

tentang arti pentingnya melibatkan masyarakat dalam pembangunan. Tujuan pembangunan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.

3. Manfaat Akademis

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi bagi peneliti selanjutnya terutama pada bidang penelitian yang sama.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi yang berjudul "*Rembug Anggaran* Dalam Perencanaan Penganggaran Daerah (Studi Kasus Dalam Penganggaran Daerah Di Kabupaten Boyolali)" dijelaskan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Merupakan bentuk ringkasan dari keseluruhan isi penelitian dan gambaran pemasalahan yang diangkat. Berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini membahas mengenai penjabaran teori yang digunakan dalam penelitian, berisi penelitian terdahulu, dan kerangka teori tentang partisipasi masyarakat dalam perencanaan penganggaran.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini mengurai tentang jenis dan paradigma penelitian, informan, lokasi penelitian, data dan sumber data, metode pengumpulan data, metode analisis data.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang analisis data yang diuraikan dalam deskripsi lokasi penelitian, analisis data, dan pembahasan.

BAB V PENUTUPAN

Bab ini berisi tentang kesimpulan dari hasil analisis data, keterbatasn penelitian serta saran untuk pengembangan bagi peneliti selanjutnya.