

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Organisasi sektor publik dituntut untuk lebih efektif dan efisien memperhitungkan biaya yang dipergunakan dan dampak negatif yang timbul (Mardiasmo, 2009: 1). Hal inilah yang lebih kita kenal dengan prinsip akuntabilitas tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Proses awal pada *good governance* adalah perencanaan dan penganggaran yang baik. Salah satu pendekatan dalam proses perencanaan yaitu proses partisipatif yaitu perencanaan yang melibatkan pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan (*stakeholders*) yang antara lain melalui pelaksanaan Musyawarah perencanaan pembangunan yang disingkat musrenbang (Kuncoro, 2012:53). Di Indonesia yang menjadi tonggakunya yaitu kesadaran bersama menghadapi krisis dari segenap komponen bangsa untuk melakukan perubahan dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara kemudian melahirkan komitmen bersama dan tindakan bersama melakukan reformasi untuk membangun tata pemerintahan yang lebih demokratis, desentralistik dan partisipatoris yang telah diakui menjadi prinsip-prinsip yang universal (Sukardi, 2010:1).

Proses dalam tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dimulai dari proses perencanaan penganggaran baik pusat maupun daerah. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena berkaitan dengan tujuan dari pemerintahan itu sendiri untuk mensejahterakan rakyatnya. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang terintegrasi, karena output dari

perencanaan adalah input penganggaran (Haryanto, 2008). Sektor publik memiliki keunikan atau karakteristik dibanding organisasi privat (korporasi). Dalam sektor publik isu-isu yang partisipasi, kesenjangan anggaran, loyalitas kinerja dan dimensi lainnya, menarik banyak peneliti untuk melakukan mempelajari atau mengkaji secara mendalam, salah satunya terkait dengan perilaku aparat (Tuasikal, 2012)

Peran aktif lembaga perwakilan (DPRD) dalam menyusun anggaran (APBD) terutama dalam penerapan otonomi daerah telah menjadikan telah menjadikan proses penyusunan APBD menjadi lebih demokratis, transparan, objektif serta lebih dapat dipertanggungjawabkan (Halim dan Kusufi, 2014). Namun kentalnya pengaruh politik dalam penganggaran sangat terasa Bagdigen (2006) menyatakan kekuasaan politik memainkan peran penting dalam proses persaingan politik untuk sumber daya dan kekuasaan yaitu partai yang berkuasa di pusat sering memberikan lebih banyak anggaran untuk daerah yang diatur oleh partai politik yang sama.

Proses penganggaran daerah jika dilihat mulai perencanaannya diawali Musrenbang sampai dengan tersusunnya APBD. Mekanisme Musrenbang sebagaimana diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Menurut Pasal 8 perencanaan pembangunan terdiri atas empat tahapan, yaitu perumusan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan rencana dan evaluasi pelaksanaan rencana. Keempatnya dilaksanakan secara bertahap dan berkelanjutan sehingga dapat membentuk siklus perencanaan yang menyeluruh. Peraturan lain yang terkait seperti UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tata cara Penyusunan, Pengendalian

dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, Permendagri 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang diubah terakhir dengan Permendagri 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Proses awal dari penganggaran pemerintah daerah yang melibatkan masyarakat diawali dengan Musrenbang. Penelitian tentang proses penyusunan kebijakan publik yang melibatkan partisipasi masyarakat beberapa kali telah dilakukan diantaranya oleh Layzer, 2002; Navaro, 2002; Adams; 2004. Hasil penelitian tersebut menunjukkan rendahnya partisipasi masyarakat. Hal ini ditunjukkan pada forum publik tingkat kehadirannya rendah. Purba (2011) menunjukkan berdasarkan pengamatan, Musrenbang adalah forum konsultasi publik multi pihak untuk diskusi mengenai isu pembangunan, yang perlu disoroti adalah bagaimana pendekatan konsultasi publik tersebut benar-benar berjalan. Demokrasi dan desentralisasi sangat penting sebagai fondasi utama untuk mendukung partisipasi masyarakat yang sejati karena partisipasi publik yang sejati di Indonesia adalah pendekatan yang relatif baru serta pelaksanaan pemerintahan partisipatif agak tidak jelas. Bahkan ketika metode demokrasi diadopsi, dalam praktiknya sulit bagi beberapa kelompok, terutama mereka yang terpinggirkan di masyarakat untuk berpartisipasi dan agar suara mereka didengar. Namun, perlu dicatat bahwa perencanaan pembangunan partisipatif itu sendiri adalah kegiatan yang panjang dan kompleks dengan pandangan yang

diperdebatkan mengenai keseimbangan pemberdayaan masyarakat versus proses perencanaan “berbasis keluaran”. Pelembagaan pendekatan melalui undang-undang dan peraturan dalam konteks pemerintahan yang baru namun sangat demokratis dan terdesentralisasi di Indonesia patut mendapat pengawasan terus menerus untuk mendorong peningkatan kualitas.

Penelitian perihal harapan perubahan ke arah positif dalam pengelolaan sumber daya publik telah beberapa kali dilaksanakan, antara lain penelitian perbaikan pada sisi pemerintah yang diharapkan adalah pengelolaan sumber daya yang lebih efektif dan efisien (Edralin, 1997; Osborne dan Gaebler, 1992; Barzelay, 1992; Cohen dan Brand, 1993). Perubahan pada sisi masyarakat yang diharapkan adalah peningkatan demokratisasi dilihat dari peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kepentingan umum termasuk perencanaan dan penganggaran daerah (Callahan, 2002; Ebdon, 2002).

Beberapa penelitian mempertanyakan kapasitas dan pengetahuan pelaku musrenbang tentang pembangunan secara holistik/menyeluruh karena masih kentalnya kepentingan politik yang mengakibatkan tidak efektifnya tindak lanjut hasil Musrenbang sehingga diakomodir dalam program dan kegiatan dalam DPA SKPD terkait. Usulan program dan kegiatan Musrenbang kurang efektif karena kurangnya akses informasi program pembangunan yang menjadi prioritas pemerintah daerah (Sopanah, 2010), (Suwaryono, 2014) serta (Wijayanti dkk, 2014). Gargasson *et al.* (2013) menunjukkan penyebab terhambatnya proses penganggaran untuk anggaran imunisasi di Republik Congo adalah : keterbatasan sumberdaya, prosedur penganggaran yang berlebihan, kurangnya motivasi, ketergantungan dari mitra dan kurangnya anggaran pengawasan.

Andersen *et al.* (2010), menunjukkan faktor yang menyebabkan lamanya pembahasan anggaran negara bagian (*state*) di Amerika Serikat antara lain adalah kondisi tidak adanya satu partai yang secara mayoritas dapat mengendalikan pemerintah dan legislatif sekaligus (*divided government*). Ketidakmayoritasan partai politik eksekutif pada legislatif dalam sistem presidensial yang multipartai dapat didefinisikan dengan pola berpikir aritmatika, yaitu kondisi ketika partai-partai oposisi menjadi mayoritas dalam parlemen maka akan menjadi buruk hubungan eksekutif dan legislatif.

Klaner *et al.* (2010) menunjukkan bahwa penyebab kebuntuan anggaran di Negara Bagian Amerika Serikat adalah: biaya yang akan muncul jika anggaran terlambat ditetapkan, masa pembahasan yang lama di legislatif, menjadi kontradiksi penetapan anggaran tepat waktu. Selain beberapa hal tersebut di atas besarnya anggaran, rumitnya anggaran, dan pemerintahan yang terbelah menjadi faktor kebuntuan anggaran. Pada pernyataan lain sistem elektronik dalam musyawarah perencanaan pembangunan atau e-musrenbang dinilai efektif meminimalisasi anggaran-anggaran yang tidak terlalu perlu atau bukan prioritas. Hal tersebut sejalan dengan penelitian Firsia (2015) yang menunjukkan penggunaan e-musrenbang membuat musrenbang lebih terkontrol, bertanggung jawab dan transparan kepada masyarakat. Selain itu sistem elektronik pada penganggaran juga menjadi salah satu faktor Pemerintah Kota Surabaya dalam prestasinya memperoleh beberapa penghargaan (Sangadji, 2015).

Proses dan tahapan penyusunan perencanaan penganggaran sampai dengan disusun dan ditetapkannya APBD mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor

13 Tahun 2006 dan perubahannya secara garis besar sebagai berikut : (1) Penyusunan dan penetapan Rencana Kerja Pembangunan Daerah; (2) Penyusunan dan Nota Kesepakatan Kebijakan Umum APBD (KUA); (3) Penyusunan dan Nota Kesepakatan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS); (4) Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD); (5) Penyusunan Rancangan Perda APBD; (6) Penetapan Perda APBD. Proses yang panjang inilah menurut pengamatan penulis berpotensi menimbulkan berbagai macam permasalahan seperti tidak mematuhi proses tahapan, keterlambatan pelaksanaan, konflik kepentingan antar pelaku dan lain-lain. Hal ini sesuai dengan pernyataan Lakono (2017) penetapan APBD seharusnya 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran APBD bersangkutan dilaksanakan, tetapi masih banyak terjadi di daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota yang menetapkan APBDnya melampaui batas waktu yang telah ditetapkan.

Sanksi setelah berlakunya Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana diatur dalam Pasal 312 ayat (2) Hak-hak keuangan yang tidak akan dibayarkan selama enam bulan tersebut meliputi hak-hak yang melekat dengan kepala daerah, wakil kepala daerah, pimpinan DPRD, dan seluruh anggota DPRD. Setelah berlakunya perubahan sanksi yang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 pasal 17 di mana sanksi administratif diberikan kepada lembaga, dalam hal ini pemerintah daerah, sedangkan setelah berlakunya Undang -Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sanksi yang diberikan atas keterlambatan penetapan APBD selain kepada lembaga juga kepada individu pejabat daerah

baik eksekutif maupun legislatif. Perubahan ritme penetapan APBD pada daerah- daerah khususnya setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menarik perhatian peneliti untuk menelaah lebih jauh terkait penganggaran.

Apabila kita berbicara tentang suatu proses tentu kita ingin tahu apa yang mendasari para pelaku untuk melaksanakan proses tersebut. Pada konteks penganggaran kita perlu tahu yang mendasari para pelaku dalam menyusun anggaran. Hal yang mendasari dalam penganggaran tentu saja harus sesuatu nilai yang ideal mengingat APBD merupakan amanat dari rakyat. Jika kita memasuki wilayah Kabupaten Blitar apabila kita melakukan perjalanan hampir di setiap perbatasan Dusun/Desa kita menemukan tulisan “Hurub Hambangun Praja”. Setelah ditelusuri lebih jauh ternyata tulisan tersebut merupakan semboyan/sesanti dari pemerintah Kabupaten Blitar. Jika ditanyakan kepada orang tetang “Hurub Hambangun Praja” kebanyakan menjawab merupakan tanda batas desa/wilayah. Hal tersebut memunculkan ide untuk melakukan penelitian dengan tema bagaimana dinamika proses penganggaran dimulai Musrenbang sampai dengan tersusunnya APBD dalam perspektif semboyan Pemerintah Daerah (Hurub Hambangun Praja).

“Hurub Hambangun Praja” bukan slogan tetapi merupakan semboyan atau lebih tepatnya sesanti yang lebih mempunyai jiwa dari pada sekedar slogan yang mempunyai arti “nyala api (semangat) membangun praja/negeri” (Mardiono, 2014). Sedangkan Setiabudi dkk. (2011) menyatakan “Hurub Hambangun Praja” adalah “Semangat rela berkorban yang menyala-nyala yang terbingkai dalam satu kesatuan gerak, kerja sama, bahu membahu, gotong royong untuk membangun masyarakat (*the spirit built country*). ”

Perbedaan dengan penelitian sebelumnya menurut pengetahuan penulis masih jarang yang mengaji proses penganggaran dalam perspektif semboyan pemerintah daerahnya. Hal tersebut menjadi urgen karena pada situs penelitian (pemerintah daerah) masa jabatan Kepala Daerah yang baru terpilih dimulai. Selain itu pada saat proses penganggaran terbit Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sehingga banyak terjadi perubahan yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah baik terkait struktur organisasi, tugas dan fungsi, penataan pejabat dan sebagainya. Proses penganggaran tidak lepas dari para pelaku yang mendapat tugas sebagai penyusun anggaran. Beberapa hal di atas menarik peneliti untuk mengetahui lebih dalam seluk beluk penganggaran dalam kondisi tersebut jika dilihat dari perspektif “Hurub Hambangun Praja”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang dikemukakan di atas rumusan masalah pada penelitian ini yaitu bagaimana proses pelaksanaan penganggaran dari Musrenbang sampai dengan tersusunnya APBD pada Pemerintah Daerah jika dilihat perspektif sesanti/semboyan “Hurub Hambangun Praja”?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, dapat dirumuskan tujuan penelitian sebagai berikut untuk menyelisik (mencari keterangan atau mengusut dengan teliti/menyelidiki) bagaimana proses pelaksanaan penganggaran dari Musrenbang kabupaten/kota sampai dengan tersusunnya APBD pada Pemerintah Daerah dalam perspektif “Hurub Hambangun Praja”.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun beberapa manfaat yang dapat diberikan oleh penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menggugah para pelaku dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk memperbaiki proses pelaksanaan Musrenbang maupun tindak lanjutnya sampai tersusunnya APBD sehingga proses perencanaan penganggaran yang sesuai peraturan bisa benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.
2. Hasil studi ini diharapkan memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi khususnya pada proses penganggaran (Musrenbang tingkat kecamatan, kabupaten/kota sampai dengan tersusunnya APBD) dengan memberikan bukti empiris dari situs penelitian perihal penganggaran dalam perspektif semboyan dari pemerintah daerah.
3. Mendorong para peneliti-peneliti baru yang mungkin ingin mengembangkan lebih jauh topik penelitian di atas agar lebih memberikan wawasan kepada masyarakat bagaimanakah proses dan hasil Musrenbang sampai dengan tersusunnya APBD di berbagai Daerah di Indonesia yang memiliki keunikan atau karakteristik sejarah atau budaya yang berbeda – beda.