

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Peran pemerintah untuk menyejahterakan masyarakat baik di bidang pembangunan ekonomi, kesejahteraan sosial serta pemerataan pendapatan di masyarakat, maka pemerintah membuat anggaran daerah. Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah dalam menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja daerah yang menganut asas kepatutan dan kebutuhan dengan memperhatikan kemampuan daerah (Muin, 2014). Berkaitan dengan hal itu disusunlah anggaran (*budget*) yang dibuat oleh eksekutif (pemerintah) untuk melakukan belanja dan memperoleh pendapatan. Menurut Brodjonegoro (2005) kebijakan otonomi daerah diikuti oleh desentralisasi di bidang fiskal (*fiscal decentralization* atau *fiscal federalism*) di mana daerah memiliki kewenangan mengatur porsi anggaran pembangunan secara mandiri.

Berdasarkan ketentuan undang – undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan seluruh fungsi pemerintahan dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat dengan tujuan untuk mendorong upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratis dan penghormatan terhadap budaya local serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah (Morangki, 2012).

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh eksekutif

(Pemerintah Daerah) dan legislatif (DPRD), yang masing-masing mempunyai tugas dan wewenang dalam rangka mewujudkan pelayanan yang baik kepada masyarakat (Maemunah,2013). Tugas pokok Kepala Daerah dan DPRD sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua Atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah yaitu Kepala Daerah menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama, sedangkan tugas dari DPRD adalah membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten yang diajukan oleh Bupati, Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD Kabupaten.

Hubungan kemitraan antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung dan bukan merupakan lawan atau pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Fungsi dan peran kepala daerah, perangkat daerah, dan DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah kedudukannya tidak saling membawahi , namun terikat dalam satu sistem kemitraan. Keterkaitan fungsi dan tugas antara eksekutif dan legislatif tersebut akan mencegah ketimpangan atau ketidaksesuaian antara perancangan, pelaksanaan dan pengawasan sesuai dengan undang undang yang berlaku serta tidak terjadi penyelewengan wewenang dan kewajiban serta masyarakat harus berpartisipasi aktif dan menjadi pengontrol penyelenggaraan pemerintahan daerah (Nuraini, 2006).

Selama ini, masih sering ditemukan adanya persepsi yang berbeda antara pihak eksekutif dan legislatif daerah. Hal ini dikhawatirkan dapat menimbulkan disharmoni, yang bermuara pada konflik antar kedua pihak tersebut. Dalam hal penyusunan Perda APBD yang mayoritas diinisiasi oleh pihak Pemda tidak sesuai dengan keinginan DPRD. Penentuan alokasi anggaran pun sering menghadapi kendala, baik dalam hal proses, indikator maupun besarannya. Terlebih jika melihat pada mekanisme pengawasan yang jamak dikeluhkan oleh pihak eksekutif, karena tidak adanya kesamaan pada fase perencanaan. Berbagai permasalahan tersebut, disebabkan oleh belum terbangunnya tata hubungan/mechanisme yang terstruktur dalam pelaksanaan tugas dan wewenang antara Pemerintah daerah dan DPRD (Maemunah, 2013).

Proses penganggaran ini memberikan peluang terjadinya perilaku oportunistik kepada legislatif karena di dalam proses tersebut ada interaksi antara legislatif dan eksekutif untuk membahas usulan anggaran dari eksekutif, dan pada tahap inilah legislatif memiliki peluang untuk memasukkan kepentingannya dalam anggaran. Permasalahan timbul ketika pihak-pihak yang terlibat berupaya untuk memanfaatkan peluang agar kepentingan pribadi dan kelompoknya dapat diakomodir dalam APBD. Berbagai perilaku yang sering terjadi seperti memetakan anggaran yang dimodifikasi untuk kepentingan pribadi dan kelompok, memasukkan usulan proyek besar yang menguntungkan satu pihak serta sikap cenderung memperjuangkan realisasi penetapan anggaran atas proyek dengan harapan mendapatkan kompensasi yang cukup besar (Jumaidi, 2014).

Berbagai modus yang sering terjadi seperti menetapkan alokasi anggaran yang dimodifikasi untuk memenuhi kepentingan politik dan kepentingan individu,

memasukkan usulan proyek-proyek besar yang menguntungkan salah satu pihak dalam perencanaan anggaran, serta sikap cenderung lebih memperjuangkan realisasi penetapan anggaran atas proyek- proyek yang mudah dikorupsi dengan harapan mendapatkan kompensasi yang cukup besar (Jumaidi, 2014).

Dalam hal lain eksekutif sebagai pihak mengusulkan rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah juga tidak konsisten dengan usulan yang telah disepakati dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan baik ditingkat desa/kelurahan, kecamatan maupun ditingkat kabupaten tidak jarang mengalami perubahan setelah dituangkan dalam dokumen rencana pembangunan daerah yang diusulkan oleh eksekutif. Dengan adanya kepentingan dan prefensi yang berbeda dari kalangan budget actors (eksekutif dan legislatif) serta adanya oportunistik legislatif menyebabkan proses anggaran mengandung unsur-unsur kolusi dimana pihak eksekutif dan legislatif secara bersama-sama mempertahankan kepentingan dalam alokasi anggaran (Bastian,2006).

Realita menunjukkan bahwa dalam penganggaran di beberapa daerah di Indonesia terjadi konflik antara legislatif dengan pemerintah daerah, terutama pada tahapan pembahasan anggaran dan besaran anggaran yang diajukan. Temuan relevan dengan analisis Yudoyono,(2003) dalam hal (1) penyusunan APBD, terutama pada pos anggaran belanja untuk DPRD, (2) kedudukan keuangan DPRD terdapat PAD, (3) kedudukan protokoler anggota DPRD beserta fasilitas-fasilitasnya, dan (4) pembahasan laporan pertanggungjawaban tahunan kepala daerah.

Menurut data Kemendagri menyebutkan menyebabkan keterlambatan penyerahan laporan RAPBD 2015 di sejumlah daerah ialah keterlambatan

pembentukan alat kelengkapan daerah yang disebabkan oleh ketidaksepahaman antara kepala daerah dan pimpinan DPRD setempat. Ada dinamika politik di tingkat DPRD dan kepala daerah, dalam pembahasan anggaran itu terjadi konflik kepentingan.

Beberapa kasus yang terjadi di Indonesia tentang konflik antara eksekutif dan legislatif ini seperti Konflik yang terjadi antara Gubernur DKI Jakarta dengan DPRD DKI Jakarta Konflik di DKI, konflik itu muncul setelah Pemerintah Provinsi (Pemprov) DKI Jakarta mengajukan draf APBD ke Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Terkait pengajuan itu, Gubernur dinilai DPRD telah melanggar kesepakatan kedua belah pihak, pasalnya draf yang dikirimkan Gubernur DKI ke Menteri Dalam Negeri bukanlah draf APBD yang telah disetujui bersama dalam paripurna DPRD. (www.suara.com)

Kasus korupsi yang terjadi di Provinsi Banten sebagian besar terjadi pada pelaksanaan kegiatan yang didanai APBD. kasus korupsi tersebut terkait dana perumahan DPRD Banten periode 2000-2004 yang pada saat itu, sebanyak lima pimpinan DPRD Banten terjerat korupsi dan dinyatakan terbukti bersalah di pengadilan terkait dana perumahan. Bukan hanya itu, Gubernur Banten pada saat itu Almarhum Djoko Munandar juga terjerat kasus korupsi karena kebijakannya mengeluarkan dana perumahan menguntungkan orang lain (www.m.tempo.com). Kasus dugaan penyuapan yang sedang menimpa Pemkab Musi Banyuasin, menunjukkan adanya ketidak transparan dalam pengelolaan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Terungkapnya kasus suap pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Perubahan Kabupaten Musi Banyuasin (www.m.tempo.com). Kasus ini melibatkan eksekutif dan legislatif dalam pembahasan RABPD Kasus yang terjadi di Muba ini mirip

dengan apa yang terjadi di Jakarta, bedanya di DKI kalangan eksekutif bergerak cepat dan langsung membongkarnya di hadapan semua masyarakat. Namun di Muba justru eksekutif dan legislatif, sama-sama kalap mata melihat tumpukan uang, makanya bisa terjadi kasus ini yang berujung tindakan menyalahi aturan atau korupsi.

Kasus yang terjadi di Kabupaten Songkem menurut hasil penelitian dari Sholihah yang berjudul memotret pola dan penanganan fraud pada rincian objek belanja yang menjadi temuan BPK dan Priharmoni akti Studi penilaian risiko fraud pada program pemberdayaan dan pengembangan agribisnis yang mengindikasikan adanya potensi konflik dan roleplay pada legislatif dan eksekutif, serta adanya indikasi konflik yang terjadi antara eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan APBD yang menyebabkan terlambatnya proses pengesahan RAPBD serta terlambatnya penetapan APBD.

Beberapa penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Ramadhan,(2014) menunjukkan bahwa ada beberapa perbedaan kepentingan yang dibawa oleh pihak eksekutif dan legislatif dalam penyusunan APBD, Negosiasi kepentingan yang dilakukan kedua lembaga menggunakan cara formal dan informal. Cara-cara formal lazim digunakan, akan tetapi kurang efektif. Oleh sebab itu dilakukanlah negosiasi kepentingan secara informal diantara keduanya merupakan cara yang dianggap lebih efektif. Hal ini sejalan dengan yang dilakukan oleh Nuraini,(2006) perubahan politik sangat mempengaruhi hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah serta ketidakserasian antara eksekutif dan legislatif dimana legislatif lebih mendominasi. Hal ini bertolak belakang dengan penelitian yang dilakukan oleh Riharjo,(2015) yang menunjukkan bahwa Eksekutif memiliki kemampuan untuk

mendominasi ranah pembahasan karena memiliki kekuatan yang berupa pengalaman dan pengetahuan sehingga keputusan yang diambil dalam pembahasan APBD lebih banyak dipengaruhi oleh prefensi dan kehendak eksekutif.

Berangkat dari penelitian sebelumnya dan banyaknya fakta terkait konflik antara eksekutif dan legislatif serta adanya indikasi terjadinya konflik antara eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan APBD ini maka mencari penyebab mengapa konflik kepentingan antara eksekutif dan legislatif di dalam penyusunan APBD ini terjadi serta pentingnya mengetahui pemahaman antara eksekutif dan legislatif tersebut dalam penyusunan APBD. Penelitian mengambil tema mengetahui dan mengkaji proses penyusunan APBD ini di Kabupaten Songkem. Penelitian ini nantinya mencoba mengungkap dan menganalisis fakta-fakta yang ada dalam proses penyusunan APBD ini mulai dari tahapan perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan.

Penelitian ini dilakukan pada Kabupaten Songkem, hal ini dilakukan karena kabupaten Songkem ini di sinyalir atau diindikasikan mengalami keterlambatan dalam pengesahan APBD yang disebabkan karena adanya konflik antara eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan tersebut. Selanjutnya penelitian mengambil sampel pada beberapa informan yang berasal dari eksekutif maupun legislatif yang memiliki peranan penting dalam penyusunan dan pengesahan APBD tersebut.

Peneliti beranggapan bahwa penelitian ini penting di lakukan dengan pertimbangan pertama, mengetahui permasalahan, pemahaman dan fakta apa yang terjadi dalam proses penyusunan APBD di Kabupaten Songkem. Proses ini meliputi perencanaan, pembahasan serta pengesahan. Hal ini dilakukan apakah

pelaksanaannya sudah sesuai dengan peraturan yang ada atau justru menimbulkan konflik atau permasalahan di dalamnya karena berdasarkan penelitian (Ramadhan,2014) menyatakan bahwa dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang merupakan wewenang eksekutif dan legislatif melalui tim anggaran dan badan anggaran seringkali membutuhkan waktu yang relatif cukup lama dikarenakan adanya perbedaan kepentingan antara pihak eksekutif dan legislatif yang diperjuangkan oleh tim anggaran (eksekutif) dan badan anggaran (legislatif).

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana dan mengapa konflik kepentingan antara eksekutif dan legislatif di dalam penyusunan APBD ini terjadi, serta mengetahui tentang pemahaman eksekutif dan legislatif di dalam penyusunan APBD di Kabupaten Songkem ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mengetahui pemahaman legislatif dan eksekutif terhadap tugas dan peran dalam penyusunan APBD
2. Memotret dan menganalisa roleplay antara eksekutif dan legislatif di dalam penyusunan APBD
3. Mengkaji konflik kepentingan antara eksekutif dan legislatif di dalam penyusunan APBD

1.4 Manfaat Penelitian

1. Hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap perkembangan ilmu akuntansi, khususnya akuntansi sektor publik.
2. Bagi para praktisi hasil penelitian ini menjadi bahan evaluasi bagi pelaksana anggaran pada pemerintahan daerah
3. Bagi peneliti serta pemerhati masalah anggaran bisa dipakai sebagai bahan motivasi dan pertimbangan bagi peneliti selanjutnya.