

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Konferensi Stockholm di tahun 1972 merupakan bentuk perhatian serius masyarakat internasional terhadap permasalahan lingkungan hidup. Konferensi tersebut diselenggarakan oleh PBB pada tanggal 5-12 Juni 1972 yang menetapkan tanggal 5 Juni sebagai hari lingkungan hidup sedunia (*United Nation Confrence of Human Enviroment, UNCHE*). Kemudian pada tahun 1987 terbentuklah suatu komisi dunia tentang lingkungan hidup dan pembangunan (*World Commision on Enviroment and Development*) sehingga lahirlah sebuah konsep pembangunan berkelanjutan. Selanjutnya majelis umum PBB memutuskan untuk menyelenggarakan konferensi di Rio de Janeiro, Brasil 1992 (Yokom, 2015). Disepakatinya agenda 21 di Rio de Janeiro pada 1992 serta konferensi-konferensi lingkungan hidup di tahun-tahun berikutnya, menunjukkan bahwa masyarakat global sangat memperhatikan lingkungan dan berkomitmen untuk memperbaikinya melalui pembangunan berkelanjutan yang mengedepankan aspek pertumbuhan ekonomi, keharmonisan sosial dan kelestarian lingkungan.

Sebagai tindak lanjut hasil komitmen - komitmen internasional tersebut, berdasarkan Keppres No. 16 Tahun 1972 Indonesia membentuk panitia interdepartemental yang disebut dengan Panitia Perumus dan Rencana Kerja Bagi Pemerintah di Bidang Lingkungan Hidup guna merumuskan dan mengembangkan rencana kerja di bidang lingkungan hidup. Panitia yang diketuai oleh Prof. Dr.

Emil Salim selaku Men-Pan/Wakil Ketua Bappenas tersebut berhasil merumuskan program kebijaksanaan lingkungan hidup sebagaimana tertuang dalam Butir 10 Bab II GBHN 1973-1978 dan Bab 4 Repelita II. Keberadaan lembaga yang khusus mengelola lingkungan hidup dirasakan mendesak agar pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup baik di tingkat pusat maupun di daerah lebih terjamin.

Kualitas dan daya dukung lingkungan di Indonesia saat ini mengalami penurunan yang cukup signifikan. Aktivitas pembangunan yang dilakukan nyatanya telah mengganggu atau mengubah kondisi lingkungan hidup ke arah yang tidak lestari. Meskipun alam diciptakan untuk dimanfaatkan sebesar besarnya bagi kemakmuran manusia, namun bukan berarti alam boleh dieksploitasi secara semena-mena tanpa memperhatikan kemampuan alam untuk memulihkan diri dari keterbatasan potensinya (BPS, 2009).

Dalam *Country Natural Resources and Environment/CNREA1* (Bappenas, 2007) dinyatakan bahwa apabila pemanfaatan sumberdaya alam masih terus dilakukan secara ekstraktif dan dengan cara-cara lama yang kurang ramah lingkungan dan ekosistem, maka di masa depan Indonesia akan menghadapi 3 (tiga) krisis besar, yaitu (i) krisis air, (ii) krisis pangan, dan (iii) krisis energi. Krisis-krisis sumber daya alam tersebut sebagai akibat terjadinya pemanfaatan sumberdaya alam yang sudah melebihi daya regenerasi dan reproduksi serta daya dukung ekosistemnya.

Di era Pemerintahan Presiden dan wakil Presiden terpilih Joko Widodo dan Yusuf Kalla telah membawa perubahan baru dalam arah kebijakan strategis

Pembangunan Indonesia sebagaimana ditetapkan dalam RPJMN serta Prioritas agenda pembangunan nasional untuk tahun 2015-2019. RPJMN 2015-2019 memiliki visi “Terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian berdasar gotong royong”. Untuk mengimplementasikan pernyataan visi dan misi pembangunan nasional, RPJMN 2015-2019 merumuskan sembilan agenda prioritas pembangunan yang disebut Nawa Cita. Dalam Nawa cita dan RPJMN 2015-2019, kebijakan ekonomi hijau telah dimasukkan dalam strategi pembangunan yang diarus-utamakan ke dalam rencana pembangunan nasional, sektoral dan regional. Sebagai aksi implementasi Nawa Cita dalam pemerintah daerah diturunkan dalam program dan anggaran yang tercermin dalam APBDnya.

Pesatnya pembangunan nasional yang dilaksanakan yang tujuannya meningkatkan kesejahteraan masyarakat tidak diimbangi dengan ketaatan aturan oleh pelaku pembangunan atau sering mengabaikan landasan aturan yang mestinya sebagai pegangan untuk dipedomani dalam melaksanakan dan mengelola usaha dan atau kegiatannya, khususnya menyangkut bidang sosial dan lingkungan hidup, sehingga menimbulkan permasalahan lingkungan (Sudarmadji, 2008).

Indonesia sebagai negara berkembang, masalah lingkungan pada umumnya sudah ditangani oleh Kementrian Lingkungan Hidup, namun prioritas penanganannya seringkali tidak utama. Demikian pula dengan alokasi anggaran dan perangkat kelembagaan yang disiapkan pada umumnya sangat terbatas. Hal

tersebut sangat dipengaruhi oleh kondisi negara dan sosial-ekonomi-budaya masyarakatnya.

Undang – Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan bahwa peran daerah sangat penting sebagai ujung tombak pelaksanaan pembangunan, dimana pendanaan lingkungan hidup menjadi salah satu kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah demi mendukung upaya penerapan prinsip – prinsip pembangunan berkelanjutan. Kualitas rencana berbagai sektor pembangunan suatu daerah termasuk lingkungan hidup dapat tergambar dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut. Mengkaji alokasi anggaran dari sektor lingkungan hidup menjadi suatu hal sangat penting untuk diteliti karena menyangkut keberlanjutan kehidupan dari generasi ke generasi.

Pemda perlu menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) seperti yang disebut dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 ayat (1) dan (2) yaitu pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk dapat membuat APBD yang terarah, Pemda harus memiliki rencana strategik (Renstra). Renstra disusun secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen yang ada di dalam pemerintahan. Dengan adanya sistem tersebut Pemda akan dapat mengukur kinerja keuangannya yang tercermin dalam APBD.

Penganggaran pada organisasi sektor publik merupakan suatu proses yang cukup rumit. Karakteristik penganggaran sektor publik berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta. Pada sektor swasta anggaran merupakan bagian

dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dievaluasi, dikritik, dan didiskusikan untuk mendapat masukan (Rahayu, 2007).

Sebenarnya penyusunan anggaran di sektor publik tidak akan menjadi rumit jika ada kesadaran dari aparat pemerintah bahwa semua yang dikerjakan oleh pemerintah orientasinya harus ke masyarakat. Dengan mempertimbangkan kelemahan dan kelebihan dalam penyusunan anggaran pada APBD dengan perkembangan penelitian terdahulu yang masih beragam, maka evaluasi atas pengalokasian anggaran pada APBD saat ini penting untuk diteliti.

Pemerintah daerah dan DPRD seharusnya menempatkan masalah pengelolaan lingkungan hidup sebagai salah satu isu penting dalam pembahasan anggaran dan program pembangunan yang berkelanjutan. Prioritas anggaran program pengelolaan lingkungan hidup harus setara dengan program infrastruktur lainnya agar kota tidak mengalami penurunan kualitas lingkungan, hal ini perlu dukungan pemerintah, pemerintah daerah, DPRD, dan masyarakat sebagaimana penelitian Arnstein (1969) yang menemukan bahwa kontrol masyarakat dapat membantu pemegang kekuasaan dalam analisis masalah. Sependapat dengan Arnstein (1969), Cohen (2012) menyimpulkan bahwa pembuatan anggaran partisipatif melalui dialog yang kolaboratif antara pemerintah dan masyarakat dapat mengurangi keprihatinan masalah lingkungan hidup dan dapat meyakinkan aparat pemerintah dalam mengejar agenda lingkungan hidup. John O. Kakonge, 1998 melakukan penelitian yang menghasilkan bahwa penerapan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal)

yang baik merupakan cerminan dari pemerintahan yang baik, dimana perlindungan lingkungan memerlukan dukungan dari pemangku kepentingan, masyarakat, serta kerjasama, tanggung jawab, dan perencanaan pemerintah pusat dan daerah. Di Indonesia Arobi dan Razif telah melakukan penelitian pada Rumah Sakit di Surabaya dan menunjukkan bahwa nilai valuasi ekonomi atau biaya kompensasi yang dikeluarkan jauh lebih besar dari pada biaya yang dikeluarkan apabila melakukan rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan. Hal tersebut dikarenakan apabila dampak terkena penduduk akan memerlukan biaya kompensasi yang besar. Perbandingan tersebut menunjukkan bahwa rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan dapat dikatakan efektif, sehingga tidak perlu dilakukan pengkajian ulang rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan.

Nurmardiansyah (2015) dalam penelitiannya tentang penerapan konsep hijau bahwa instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup membutuhkan dukungan pendanaan dari anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai untuk pemerintah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang memadai untuk pemerintah daerah. Di China dan Swedia, Ying Yin et al, 2015 menyimpulkan bahwa meskipun kemauan politik lokal dan komitmen kuat, hambatan untuk integrasi lingkungan masih ada seperti ketidakstabilan politik, kurangnya pemahaman pengetahuan dan pengalaman, kurangnya koordinasi lintas sektor. Diperlukan adanya pembentukan organisasi administratif lokal untuk mengatasi hambatan tersebut.

Di negara-negara maju kondisi negaranya relatif stabil dan kondisi sosial ekonomi masyarakatnya relatif jauh lebih baik, tingkat pendapatan relatif tinggi , kemiskinan dan pengangguran juga relatif rendah, sehingga sikap dan perilaku masyarakatnya relatif lebih tanggap, santun dan peduli, aktif bahkan proaktif serta kritis terhadap masalah-masalah lingkungan yang terjadi di sekitarnya, bahkan yang terjadi di luar negaranya.

Instrumen penganggaran berbasis lingkungan hidup sebagaimana diamanatkan dalam UU No.32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menjelaskan bahwa sebenarnya penganggaran berbasis lingkungan hidup (*Green Budgeting*) adalah aktifitas perencanaan penganggaran lingkungan yang menjadi kewajiban pemerintah dan parlemen untuk mengalokasikan anggaran yang memadai untuk membiayai program pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup. *Green budgeting* ini dapat diartikan pula sebagai sebuah kebijakan pendanaan lingkungan dan merupakan bagian dari akuntabilitas pemerintah dalam pengelolaan lingkungan (*Good Environment Governance*).

Permasalahan lingkungan tidak semakin ringan namun justru akan semakin berat, apalagi mengingat sumberdaya alam dimanfaatkan untuk melaksanakan pembangunan yang bertujuan memenuhi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mengatasi masalah pengelolaan lingkungan, minimal harus ada beberapa poin yang dimiliki oleh pihak - pihak yang memanfaatkan sumberdaya, yaitu kesadaran lingkungan, kesadaran hukum dan komitmen untuk melindungi lingkungan. Dengan kondisi tersebut maka

pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang berkelanjutan harus ditingkatkan kualitasnya dengan dukungan penegakan hukum lingkungan yang adil dan tegas, sumberdaya manusia yang berkualitas, perluasan penerapan etika lingkungan serta asimilasi sosial budaya yang semakin mantap.

Pada era desentralisasi ini terbukti banyak daerah berkecenderungan melambungkan Pendapatan Asli Daerah dalam struktur APBD sehingga perencanaan pembangunan berimpil pada pengurusan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Pengalokasian anggaran pada APBD khususnya untuk perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Kabupaten Bangkalan tergambar dalam tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1. Prosentase Anggaran Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam APBD

No.	Tahun	% dari APBD
1.	2013	5,4 %
2.	2014	7 %
3.	2015	4,83 %
4.	2016	3,34 %

Sumber : SLHD Kabupaten Bangkalan

Pengalokasian anggaran untuk pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup pada Pemerintah Kabupaten Bangkalan melekat pada beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah. SKPD dengan prosentase anggaran terbesar yang menangani masalah perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup tercermin dalam tabel berikut :

Tabel 1.2. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Dengan Alokasi Anggaran Terbesar Dalam APBD

No.	SKPD	TAHUN ANGGARAN		
		2014	2015	2016
1.	Dinas PU Cipta Karya dan Tata Ruang	1, 47 %	1.31%	2.15%
2.	Dinas PU Bina Marga dan Pengairan	0.955 %	1.03 %	0.18%
3.	Badan Lingkungan Hidup	0.44 %	0.99%	0.31%

Sumber : SLHD Kabupaten Bangkalan

Berdasarkan table 1.2 di atas dapat diketahui bahwa Dinas PU. Cipta Karya dan Tata Ruang adalah SKPD dengan alokasi anggaran terbesar untuk perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup disusul oleh Dinas PU Bina Marga dan Pengairan dan Badan Lingkungan Hidup . Hal ini menjadi penting untuk diteliti mengenai permasalahan ataupun kendala yang dihadapi pemerintah daerah kabupaten Bangkalan dalam mengalokasikan anggaran untuk perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (*green budgeting*), serta solusi apa yang dapat ditempuh untuk mengatasi permasalahan maupun kendala yang ditemui.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang diatas, maka permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah .

1. Permasalahan apa saja yang dihadapi oleh pemerintah kabupaten Bangkalan dalam menerapkan *green budgeting*?
2. Strategi apa saja yang dapat ditempuh untuk mengatasi permasalahan dalam pengalokasian *green budgeting* ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini yaitu untuk mengetahui Bagaimana pemerintah daerah khususnya Kabupaten Bangkalan dalam mengalokasikan anggaran lingkungan hidup dalam APBD, permasalahan apa saja yang menghalangi pengalokasian anggaran untuk perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta bagaimana cara yang dapat ditempuh untuk mengatasi permasalahan tersebut.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kontribusi berupa :

a. Kontribusi Praktis

Bagi Pemerintah Kabupaten Bangkalan, hasil penelitian ini mampu memberikan informasi mengenai kendala – kendala yang dihadapi serta menjadi masukan untuk mengalokasikan anggaran untuk perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

b. Kontribusi Teoritis

Bagi peneliti maupun akademisi, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi sektor publik di Indonesia. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi bagi penelitian-penelitian akuntansi sektor publik utamanya yang berfokus pada pengalokasian anggaran.

