

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pada era Orde Baru, pemerintah daerah tidak mempunyai kemandirian untuk berkembang. Semua kebijakan pemerintah daerah dikontrol oleh pemerintah pusat. Reformasi diawal 1998 dapat dikatakan tonggak perubahan bangsa Indonesia. Munculnya reformasi menuntut perubahan pola pemerintahan agar tidak terfokus pada pemerintah pusat. Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk dapat mengelola dan mengembangkan daerah masing-masing. Program tersebut lebih dikenal dengan otonomi daerah (otda).

Diberbagai penjuru dunia, reformasi sektor publik yang disertai adanya tuntutan demokrasi sudah menjadi suatu fenomena global. Perubahan ke reformasi sektor publik juga diterapkan di Indonesia. Tuntutan demokratisasi ini menyebabkan aspek transparansi dan akuntabilitas menjadi hal penting dalam pengelolaan pemerintahan termasuk di bidang pengelolaan keuangan daerah (Tashadi, 2007).

Pemikiran baru masyarakat modern mendorong reformasi dalam pengelolaan keuangan daerah. Salah satu bentuk reformasi tersebut adalah penerapan anggaran berbasis kinerja. Hal tersebut didukung dengan disahkannya Peraturan Pemerintah (PP) 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah

sebagai titik reformasi keuangan daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan kinerja tertera dalam PP 105/2000 pasal 8. Proses penyusunan dan sasaran yang ingin dicapai dari sistem anggaran berbasis kinerja mampu mewujudkan pembangunan daerah dengan menempatkan peran serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan masyarakat sebagai kesatuan yang tidak terpisahkan. Anggaran berbasis kinerja merupakan anggaran yang bertumpu pada kemampuan sumber daya daerah dan upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat.

PP 105 Tahun 2000 ternyata hanya mengatur masalah keuangan di daerah saja, sehingga pemerintah daerah menginginkan adanya kesamaan regulasi antara pusat dan daerah. Berdasarkan hal tersebut, dibentuklah UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Isi UU tersebut sudah mengatur adanya pengawasan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan baik untuk pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (PP 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah). Hal tersebut memperkuat pelaksanaan anggaran yang harus didasarkan pada pendekatan kinerja (*Performance Budgeting System*).

Dengan adanya peraturan pemerintah tersebut, daerah harus mampu mengembangkan otonomi secara luas, nyata, dan bertanggungjawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat. Otonomi daerah merupakan wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Faktor pentingnya otonomi daerah dikarenakan perkembangan kondisi di dalam dan di luar

negeri. Didalam negeri rakyat menginginkan keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi). Sedangkan diluar negeri menunjukkan semakin maraknya globalisasi yang menuntut daya saing tiap negara, termasuk daya saing pemerintah daerahnya. Daya saing pemerintah daerah ini diharapkan akan tercapai dengan adanya otonomi daerah.

Dalam menjalankan anggaran berbasis kinerja terdapat dua prinsip pokok. Prinsip pertama adalah *value for money* (ekonomis, efisien dan efektivitas-3E), dan kedua adalah prinsip tata pemerintah yang baik (*good governance*) yang mencakup beberapa prinsip seperti aturan hukum, transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, keadilan dan pengikutsertaan, pendelegasian pelayanan, efektifitas dan efisiensi dan berkelanjutan. Penerapan kedua prinsip tersebut kemudian diekspresikan dalam bentuk pertanggungjawaban para pengambil keputusan atas penggunaan uang untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dengan indikator yang jelas (Warsito, 2005 dalam Anton dan Suryo 2008).

Anggaran merupakan tahapan yang sangat penting dalam suatu organisasi karena anggaran yang berkualitas dapat mendukung pelaksanaan kegiatan yang bermutu. Organisasi yang bergerak di sektor lebih cenderung menutup hasil anggarannya ke publik. Berbeda dengan organisasi pemerintah, penyusunan anggaran justru didukung oleh partisipasi masyarakat karena masyarakat merupakan objek yang akan diberikan pelayanan, sehingga anggaran yang disusun sesuai dengan yang dibutuhkan masyarakat.

Konsep partisipasi masyarakat merupakan salah satu poin penting dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Pada hakekatnya rakyat sebagai pemegang kedaulatan pada sistem demokrasi. Partisipasi masyarakat mempunyai beberapa bentuk dari keikutsertaan langsung masyarakat dalam program pemerintah maupun yang sifatnya tidak langsung masyarakat dalam program pemerintahan maupun sifatnya tidak langsung seperti dana, tenaga, pikiran, maupun pendapat dalam penyusunan kebijakan pemerintah. Pada prinsipnya partisipasi masyarakat akan berkaitan dengan akses masyarakat untuk memperoleh informasi (Indra, 2006).

Pada kenyataannya proses penyusunan anggaran selama ini masih didominasi oleh eksekutif dan legislatif. Pelibatan masyarakat untuk ikut andil dalam penyusunan anggaran masih sangat minimal bahkan tidak ada sama sekali. Masyarakat sebenarnya memiliki hak berpartisipasi dalam penyusunan anggaran untuk menuntut pemerintah supaya lebih terbuka dalam pengambilan keputusan anggaran (Sopannah, 2007).

Penyebab ketidakefektifan masyarakat dalam penyusunan APBD antara lain, pertama, tidak adanya sosialisasi dari pemda dan dari DPRD. Kedua, mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) yang ditempuh kurang efektif dan ketiga, ketidakpedulian atau kesadaran masyarakat masih relatif rendah yang disebabkan karena hanya sedikit Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang memberikan pendidikan politik kepada masyarakat (Sopannah dan Isa, 2005).

Beberapa kalangan berpendapat bahwa kegagalan pembangunan di Indonesia dikarenakan peran pemerintah kita relatif lebih dominan ketimbang keterlibatan masyarakat. Peran pemerintah masih dalam porsi lebih besar daripada memberi kesempatan kepada masyarakat untuk ikut terlibat dalam menggerakkan roda pembangunan. Adanya pemikiran bahwa pemerintah yang merasa paling mengetahui dan memahami tentang persoalan dan kebutuhan masyarakat harus ditiadakan. Permasalahan yang dihadapi masyarakat semakin kompleks dan beragam, hal tersebut tentu hanya diketahui masyarakat itu sendiri. Dengan adanya keterbukaan pihak pemerintah untuk membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan bisa menjadi sebuah solusi. Pemerintah tidak mungkin lagi memainkan peran dominan dalam menggerakkan roda pembangunan, sudah waktunya masyarakat harus dilibatkan secara aktif untuk menggelindingkan roda pembangunan (Haryanto, 2004).

Abriyani (2003) melakukan penelitian yang menguji pengaruh partisipasi dalam penyusunan anggaran terhadap kepuasan kerja dan kinerja manajerial, penelitian tersebut menunjukkan hasil yang signifikan. Penelitian tersebut dapat diaplikasikan kedalam sektor pemerintah, dalam arti apakah anggaran yang disusun dengan adanya partisipasi masyarakat dapat mempengaruhi kepuasan masyarakat terhadap pelaksanaan anggaran berbasis kinerja.

Fenomena yang terjadi saat ini mencerminkan adanya ketidakcocokan antara teori yang diterapkan dengan praktek dilapangan. Masyarakat, mahasiswa dan ormas-ormas melakukan demonstrasi menuntut kejelasan anggaran. Hal tersebut

menunjukkan ketidakpuasan masyarakat terhadap anggaran yang ditetapkan dan realisasinya.

Sulistyo dalam kompas.com, menyebutkan bahwa anggaran pendidikan Tahun 2010 lebih rendah dibandingkan tahun 2009. Anggaran pendidikan tahun 2010 senilai Rp 195,636 triliun atau berkurang Rp 11,7 triliun dibanding tahun 2009 sebesar Rp 207,413 triliun. Hal tersebut tentu menjadi perdebatan karena masih banyak masyarakat Indonesia yang putus sekolah karena biaya pendidikan mahal. Masyarakat Tidak Puas dengan kebijakan pemerintah ditunjukkan dengan tuntutan lebih berpihaknya pemerintah terhadap masyarakat.

Proses penyusunan APBD dengan melibatkan peran serta masyarakat akan menimbulkan suatu keselarasan tujuan antara pemda dengan masyarakat. Pada kenyataannya, partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran masih rendah, sehingga peneliti ingin melakukan studi empiris atau pengidentifikasian untuk menemukan penyebab ketidakefektifan masyarakat dari sisi pengetahuan masyarakat tentang anggaran dan transparansi kebijakan publik. Peneliti mempunyai anggapan jika masyarakat yang paham akan anggaran sadar bahwa mereka memiliki hak untuk berpartisipasi dalam penyusunan anggaran serta ikut andil dalam proses penyusunan. Apabila anggaran disajikan lebih transparan, maka masyarakat dapat memperoleh informasi anggaran lebih mudah sehingga memiliki keinginan lebih untuk berpartisipasi dalam penyusunan anggaran.

Tingkat pengetahuan masyarakat yang dimaksud adalah tingkat pengetahuan tentang anggaran dan hak partisipasi. Pengetahuan tersebut dapat diperoleh dari banyak hal. Mahasiswa dapat memperoleh pengetahuan tersebut dari perkuliahan yang membahas akuntansi pemerintahan. Sedangkan masyarakat umum dapat memperoleh pengetahuan tersebut dengan sosialisasi dari pemda dan juga LSM yang memberikan pendidikan politik langsung ke masyarakat.

Transparansi anggaran harus tercermin dalam pengelolaan keuangan daerah mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Dengan kata lain pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk merencanakan, menggunakan, dan mempertanggungjawabkan kepada masyarakat melalui DPRD tanpa melalui adanya intervensi Pemerintah Pusat. Dengan demikian peran DPRD dalam melakukan kontrol kinerja pemerintah daerah sangat menentukan guna terbentuknya transparansi kebijakan publik sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada kepentingan publik (Makhfatih, 2000 dalam Banu, 2003).

Permasalahan diatas menjadi acuan peneliti mengenai keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan anggaran. Apabila masyarakat dilibatkan dalam penyusunan anggaran, maka anggaran yang disusun akan lebih memihak pada kebutuhan masyarakat. Hal tersebut mendasari peneliti untuk melakukan studi empiris untuk membuktikan pengaruh partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran dan kepuasan masyarakat atas pelaksanaan anggaran kinerja dari sisi pengetahuan masyarakat tentang anggaran dan transparansi kebijakan publik.

Penelitian tentang partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD sudah pernah dilakukan oleh beberapa peneliti, misalnya Tashadi (2007), Sopanah (2007), Isma (2007), Abriyani (2003) dan Suryo (2002). Sedangkan peneliti mereplikasi penelitian Suryo dan Anton (2008) dimana obyek dan subyek penelitiannya berbeda dari penelitian sebelumnya. Sedangkan perbedaan dengan penelitian Suryo dan Anton (2008) yaitu memperluas objek dan subjek penelitian. Objek dalam penelitian ini adalah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi kabupaten Sleman, Bantul, dan Yogyakarta. Sedangkan subjek penelitian adalah masyarakat yang digolongkan dalam empat kelompok yaitu wiraswasta, mahasiswa, guru, dosen. Selain itu penelitian ini juga menambah variabel transparansi kebijakan publik dikaitkan dengan efektivitas partisipasi dan kepuasan masyarakat atas pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Oleh karena itu peneliti ingin menguji apakah hubungan tingkat pengetahuan anggaran, transparansi kebijakan publik, efektifitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran dan kepuasan masyarakat atas pelaksanaan anggaran berbasis kinerja.

Berdasarkan latar belakang diatas maka peneliti mengambil judul : **“Pengaruh Tingkat Pengetahuan Anggaran dan Transparansi Kebijakan Publik terhadap Kepuasan Masyarakat atas Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja dengan Efektifitas Partisipasi Sebagai Variabel Intervening** “ (Studi Kabupaten Sleman, Bantul dan Yogyakarta).

B. Batasan Masalah Penelitian

Sampel pada penelitian ini di batasi pada masyarakat yang digolongkan kedalam 4 kelompok yaitu guru, dosen, mahasiswa, dan wiraswasta.

C. Rumusan Masalah

1. Apakah tingkat pengetahuan masyarakat tentang anggaran berpengaruh terhadap efektifitas partisipasinya dalam penyusunan APBD?
2. Apakah transparansi Kebijakan Publik berpengaruh terhadap efektivitas partisipasinya dalam penyusunan APBD?
3. Apakah efektifitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD mempengaruhi kepuasan masyarakat atas pelaksanaan anggaran berbasis kinerja?
4. Apakah tingkat pengetahuan masyarakat tentang anggaran mempengaruhi kepuasan masyarakat atas pelaksanaan anggaran berbasis kinerja?
5. Apakah transparansi kebijakan publik mempengaruhi kepuasan masyarakat atas pelaksanaan anggaran berbasis kinerja?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hubungan tingkat pengetahuan masyarakat tentang anggaran, transparansi kebijakan publik terhadap masyarakat, efektifitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran dan kepuasan masyarakat atas pelaksanaan anggaran berbasis kinerja.

E. Manfaat Penelitian

1. Bidang Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori tentang pemerintah daerah sehingga dapat meningkatkan pemahaman mahasiswa mengenai organisasi sektor publik.

2. Bagi Pemda

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan pada Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang terbagi menjadi 3 Kabupaten yaitu, Sleman, Yogyakarta, Bantul mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD, karena masyarakatlah yang akan merasakan dampak dari realisasi APBD tersebut.

3. Masyarakat

Mengetahui peranan dan fungsi masyarakat dalam penyusunan APBD. Sehingga diharapkan masyarakat akan memberikan kontribusi lebih dalam penyusunan APBD.

4. Akademisi

Memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur Akuntansi Sektor Publik terutama mengenai hal-hal yang mempengaruhi keefektifan partisipasi masyarakat dan kepuasan atas pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Sehingga menghasilkan APBD yang berkualitas yang mengutamakan kepentingan rakyat bukan kepentingan penguasa, serta dapat dijadikan sebagai acuan penelitian selanjutnya.