

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Disahkannya Peraturan Pemerintah (PP) 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah merupakan titik reformasi keuangan daerah. Hal ini menjadi awal mulanya anggaran berbasis kinerja diterapkan, sebagaimana disebutkan dalam PP 105/2000 pasal 8 bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan kinerja. Anggaran yang didasarkan atas kinerja ini menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan masyarakat menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam mewujudkan pembangunan daerah.

Dalam pelaksanaannya, anggaran kinerja perlu menerapkan dua prinsip pokok. Prinsip yang pertama adalah prinsip *value for money* (Ekonomis, Efisien dan Efektivitas-3E), dan yang kedua adalah prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mencakup beberapa prinsip seperti aturan hukum, transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, keadilan dan pengikutsertaan, pendelegasian pelayanan, efektivitas dan efisiensi dan berkelanjutan. Penerapan kedua prinsip tersebut kemudian diekspresikan dalam bentuk pertanggungjawaban para pengambil keputusan atas penggunaan uang untuk mencapai tujuan-tujuan

Anggaran berbasis kinerja ini menuntut adanya akuntabilitas publik sehingga membuka peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyusunan anggaran daerah. APBD berdasarkan pendekatan kinerja merupakan suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya mencapai hasil kerja atau *output* dari rencana alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan. Penerapan anggaran berbasis kinerja merupakan upaya pemerintah dalam menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*). Faktor yang menuntut terciptanya pemerintahan yang baik muncul bersamaan dengan tingkat pengetahuan masyarakat dan juga perkembangan era globalisasi.

PP 105 Tahun 2000 ternyata membawa suatu ketimpangan antara pemerintah pusat dan daerah. Peraturan tersebut hanya mengatur masalah keuangan di daerah saja, sehingga pemerintah daerah menginginkan adanya kesamaan regulasi antara pusat dan daerah. Peristiwa itu membawa dampak munculnya 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*).

Anggaran pada sektor pemerintah memainkan sederet peran dalam pembangunan suatu negara. Secara teoritis anggaran pemerintah memainkan tiga fungsi utama yaitu fungsi alokasi, distribusi dan stabilitas. Dalam fungsi alokasi

anggaran memainkan peran dalam pengalokasian untuk kepentingan publik atau penyelenggaraan pemerintah yang pada akhirnya juga dalam rangka pelayanan publik. Dalam fungsi yang lain termasuk pula pemerataan pendapatan dan pengentasan kemiskinan (fungsi distribusi) serta penciptaan lingkungan makro ekonomi yang kondusif (fungsi stabilitas). Fungsi-fungsi dasar tersebut kemudian melandasi perumusan kebijakan fiskal baik dari sisi pendapatan, pembiayaan maupun belanja negara (Deniey, 2006).

Analisis kebijakan fiskal merupakan bagian terpenting dalam analisis anggaran karena fiskal atau pajak merupakan sumber terbesar dari anggaran yang berasal dari rakyat dan akan kembali ke rakyat melalui program pembangunan. Permasalahan yang sering muncul adalah tidak adanya transparansi sistem penganggaran yang dilakukan secara sistematis oleh pemerintah yang bekerjasama dengan DPRD. Hal ini dirasakan sangat merugikan bagi rakyat sehingga masyarakat menuntut adanya transparansi anggaran karena anggaran merupakan salah satu indikator respon negara atau daerah dalam memenuhi hak-hak rakyat untuk memperoleh akses yang layak secara sosial ekonomi (Wiratraman, 2004).

Tugas utama dari pemerintah daerah (pemda) adalah memberikan pelayanan kepada publik sehingga masyarakat selalu menginginkan pelayanan yang layak. Pemda dituntut untuk menciptakan program dan kegiatan yang berorientasi kepada masyarakat, oleh karenanya dalam penyusunan anggaran sebaiknya melibatkan

masyarakat dalam penyusunannya juga harus memenuhi prinsip *value for money* yaitu ekonomis, efisien dan efektivitas dan tata pemerintahan yang baik.

Pada dasarnya anggaran merupakan tahapan yang sangat penting dalam suatu organisasi karena anggaran yang berkualitas dapat mendukung pelaksanaan kegiatan yang bermutu. Pada suatu organisasi yang bergerak di sektor pemerintahan, penyusunan anggaran sebaiknya didukung oleh partisipasi masyarakat karena masyarakat merupakan objek yang akan diberikan pelayanan, sehingga anggaran yang disusun sesuai dengan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Anggaran yang melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunannya disebut anggaran partisipatif.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran dapat meningkatkan kesadaran pemda terhadap tugas dan tanggungjawab yang dibebankan kepadanya yaitu melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya. Partisipasi tersebut membawa pemda untuk lebih memahami mengenai apa yang harus dikerjakan berkaitan dengan pencapaian anggaran dan pelayanannya kepada masyarakat.

Pada kenyataannya proses penyusunan anggaran yang terjadi selama ini masih menggunakan pola-pola lama yaitu didominasi oleh eksekutif dan legislatif. Sementara pelibatan masyarakat masih sangat minimal bahkan tidak ada sama sekali. Masyarakat sebenarnya memiliki hak berpartisipasi dalam penyusunan anggaran untuk menuntut pemerintah supaya lebih terbuka dalam mengambil keputusan anggaran (Sopanah, 2007). Ketidakefektifan masyarakat dalam

dan bahkan diabaikan sehingga akan berpengaruh terhadap buruknya pelayanan yang diberikan pemda kepada masyarakat. Hasil pembangunan seharusnya dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat bukan hanya kalangan tertentu saja, maka dari itu kinerja pembangunan tanpa partisipasi masyarakat kurang optimal.

Penyebab ketidakefektifan partisipasi masyarakat dalam proses 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 yang masih relatif rendah yang disebabkan karena hanya sedikit Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang memberikan pendidikan politik kepada masyarakat (Sopannah, 2007).

Penelitian lain juga menemukan penyebab ketidakefektifan partisipasi masyarakat yang disebabkan adanya perbedaan model partisipasi yang kurang sinergi. Model partisipasi tersebut dibedakan kedalam tiga versi yaitu pendekatan versi pemerintah, pendekatan versi organisasi masyarakat (ormas), dan pendekatan versi *stakeholder*. Ketiga model tersebut jika disinergikan maka akan menghasilkan proses perencanaan pembangunan yang efektif dan menguntungkan bagi masyarakat (Sopannah dan Isa Wahyudi, 2005).

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran merupakan wujud *representativeness* dari suatu produk kebijakan yang telah ditentukan. Banyak pendapat umum mengakui bahwa penyusunan anggaran saat ini masih didominasi

yang diharapkan pemenuhannya oleh masyarakat. Masyarakat akan lebih aman dan tentram dengan pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat (Bonne Rust 1968 dalam Chandra, 2000). Hal ini mengindikasikan bahwa masyarakat sangat berperan penting untuk ikut mewujudkan pemerintahan yang baik yaitu pemerintahan yang bisa memberikan pelayanan yang layak kepada masyarakat sehingga masyarakat memperoleh apa yang benar-benar dibutuhkan.

Abriyani (2003) melakukan penelitian yang menguji pengaruh partisipasi dalam penyusunan anggaran terhadap kepuasan kerja dan kinerja manajerial, penelitian tersebut menunjukkan hasil yang signifikan. Peneliti beranggapan bahwa 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.

Pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBD akan menimbulkan suatu keselarasan tujuan antara pemda dengan masyarakat. Tugas pemda adalah melayani masyarakat, dan masyarakat menginginkan pelayanan yang layak sehingga lebih selaras apabila penyusunan anggaran dilakukan secara bersama. Pada kenyataannya, partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran masih rendah, sehingga peneliti ingin melakukan suatu studi empiris atau pengidentifikasian untuk menemukan penyebab ketidakefektifan masyarakat dari sisi pengetahuan masyarakat tentang anggaran. Peneliti beranggapan bahwa masyarakat yang paham tentang anggaran diharapkan lebih aktif dalam mengikuti

untuk berpartisipasi dalam penyusunan anggaran serta ikut andil dalam proses penyusunannya.

Tingkat pengetahuan masyarakat yang dimaksud adalah tingkat pengetahuan tentang anggaran dan hak partisipasi. Pengetahuan ini bisa diperoleh dari banyak hal. Mahasiswa misalnya, mereka bisa memperoleh pengetahuan tentang anggaran dan bagaimana proses penyusunannya dari perkuliahan yaitu pada Matakuliah Akuntansi Sektor Publik, Manajemen dan Akuntansi Keuangan Daerah dan mata kuliah lain yang membahas masalah akuntansi pemerintahan. Mahasiswa yang sudah menempuh matakuliah tersebut mempelajari bagaimana proses penyusunan APBD bahkan sampai akuntansinya. Teori dan praktek yang diperoleh bisa menjadi pengetahuan yang berharga untuk ikut berpartisipasi dalam penyusunan APBD. Masyarakat umum juga bisa mendapatkan pengetahuan tersebut dengan adanya sosialisasi dari pemda dan juga LSM yang memberikan pendidikan politik langsung kepada masyarakat.

Fenomena yang terjadi saat ini mencerminkan adanya ketidakcocokan antara teori yang diterapkan dengan praktek dilapangan. Banyak sekali masyarakat, mahasiswa dan ormas-ormas yang melakukan demonstrasi menuntut kejelasan anggaran. Hal tersebut menunjukkan ketidakpuasan masyarakat terhadap anggaran yang ditetapkan dan realisasinya.

Rudiyanto dalam kompas.com, menyebutkan bahwa anggaran untuk kesehatan Tahun 2008 lebih rendah dibandingkan tahun 2007 lalu. Pemerintah dalam APBN 2008 menempatkan sektor kesehatan di urutan ke-11

rencana alokasi anggaran sebesar Rp17,6 Triliun atau mengalami penurunan dibanding tahun 2007 yaitu Rp19,2 Triliun. Hal ini tentu saja menjadi perdebatan karena saat ini masih banyak muncul berbagai penyakit sedangkan pelayanan kesehatan kepada masyarakat masih sangat terbatas, baik anggaran maupun sarana dan prasarananya.

Permasalahan lain tentang anggaran juga masih banyak terjadi, misalnya masalah pendidikan. Pemerintah menerapkan standar kelulusan bagi siswa/i yang semakin tinggi dari tahun ke tahunnya, bahkan di tahun 2008, siswa/i dapat lulus dalam Ujian Akhir Nasional jika mencapai nilai 5,25. Hal tersebut tidak dibarengi dengan pembangunan dan pengembangan sarana dan prasarana pendidikan serta tenaga pengajar yang berkualitas, sehingga kebijakan yang kurang selaras tersebut berdampak pada semakin meningkatnya jumlah siswa/i yang tidak lulus dalam Ujian Akhir Nasional 2008.

Peneliti beranggapan bahwa permasalahan tersebut tidak luput dari adanya teori keagenan (*agency theory*) dalam pemerintahan yaitu antara eksekutif dengan legislatif dan legislatif dengan masyarakat sebagai pemilih (*voter*).

Masalah keagenan yang timbul di kalangan eksekutif adalah cenderung memaksimalkan utiliti (*self-interest*) karena memiliki keunggulan informasi, akibatnya eksekutif cenderung melakukan *budgetary slack*. Hal ini terjadi karena pihak eksekutif akan mengamankan posisinya dalam pemerintahan di mata legislatif dan masyarakat, namun demikian *budgetary slack* APBN 1991-1992

untuk kepentingan pribadi kalangan eksekutif (*self interest*) dibanding untuk kepentingan masyarakat secara menyeluruh (Gagaring, 2008).

Permasalahan diatas menimbulkan pertanyaan bagi peneliti tentang keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan anggaran. Apabila masyarakat dilibatkan dalam penyusunan anggaran dan pendapat mereka juga dipertimbangkan, tentu saja anggaran yang disusun akan lebih memihak pada kebutuhan masyarakat secara keseluruhan. Fenomena yang terjadi ternyata jauh dari harapan masyarakat. Hal ini yang mendasari peneliti melakukan studi empiris untuk membuktikan pengaruh partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran dan kepuasan masyarakat atas pelaksanaan anggaran kinerja dari sisi pengetahuan masyarakat tentang anggaran.

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). Perbedaan dengan penelitian sebelumnya adalah pada objek dan subjek penelitiannya. Objek dalam penelitian ini adalah Kabupaten Bantul-Yogyakarta, sedangkan yang menjadi subjek penelitian adalah masyarakat yang digolongkan kedalam tiga kelompok yaitu petani, guru dan mahasiswa. Penelitian sebelumnya yaitu Isma (2007), membahas pengetahuan dewan tentang anggaran, sedangkan peneliti menggunakan variabel tingkat pengetahuan masyarakat tentang anggaran yang dikaitkan dengan efektivitas partisipasi dan kepuasan masyarakat atas pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui

tingkat pengetahuan anggaran, efektivitas partisipasi dan kepuasan masyarakat atas pelaksanaan anggaran berbasis kinerja.

Berdasarkan uraian diatas peneliti terinspirasi untuk melakukan penelitian dengan judul **“Tingkat Pengetahuan Anggaran dan Efektivitas Partisipasi dalam Hubungannya Dengan Kepuasan Masyarakat atas Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja”** (Studi di Kabupaten Bantul).

B. Batasan Masalah

Untuk memfokuskan kajian dalam penelitian, maka perlu adanya pembatasan kajian. Oleh karena itu variabel dibatasi pada tingkat pengetahuan masyarakat, efektivitas partisipasi dan kepuasan masyarakat atas pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Wilayah penelitian juga dibatasi yaitu di Kabupaten Bantul-Yogyakarta, dan sampel dibatasi pada masyarakat yang digolongkan kedalam 3 kelompok yaitu petani, guru dan mahasiswa.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan penjelasan di atas maka dapat ditarik beberapa rumusan masalah yaitu:

1. Apakah tingkat pengetahuan masyarakat tentang anggaran berpengaruh terhadap efektivitas partisipasinya dalam penyusunan APBD?
2. Apakah efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD

3. Apakah tingkat pengetahuan masyarakat tentang anggaran mempengaruhi kepuasan masyarakat atas pelaksanaan anggaran berbasis kinerja?
4. Apakah tingkat pengetahuan masyarakat tentang anggaran berpengaruh terhadap kepuasan masyarakat atas pelaksanaan anggaran berbasis kinerja melalui variabel efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran?

D. Tujuan Penelitian

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

E. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori tentang pemerintah daerah sehingga dapat meningkatkan pemahaman mahasiswa mengenai organisasi sektor publik.
2. Dalam bidang praktek, hasil penelitian diharapkan mampu memberikan masukan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul serta pemerintah daerah lainnya mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD, karena masyarakatlah yang

F. Hasil Yang Diharapkan

Teridentifikasinya dampak atau hubungan tingkat pengetahuan masyarakat tentang anggaran, efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD dan kepuasan masyarakat atas pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Sebagaimana dituangkan dalam PP No. 58/2005 dan Permendagri No. 13/2006 (Juncto Permendagri No. 59/2007) bahwa dalam penyusunan APBD harus memenuhi prinsip Partisipasi Masyarakat, Transparansi dan Akuntabilitas, Disiplin