BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Seperti halnya demokrasi, anggaran (APBD/APBN) tidak hanya berarti pada pembuatannya, tetapi juga terjadi pada tingkat pelaksanaannya. Banyak hal yang telah dilakukan dalam pelaksanaan anggaran seperti pelaksanaan proyek pembangunan, pelayanan di bidang publik dan bahkan revisi dari anggaran itu sendiri. Bisa jadi prioritas-prioritas dalam anggaran telah disusun dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat, namun dalam pelaksanaannya terjadi penyimpangan hal ini dikarenakan buruknya perangkat pelaksana dan lemahnya pengawasan yang ada. Untuk mengantisipasi hal ini diperlukan suatu upaya untuk memonitor pelaksanaan anggaran. Misal dengan adanya partisipasi dari masyarakat dalam perencanaan penganggaran dan belanja daerah.

Saat ini sudah lebih dari 300 pemerintah daerah yang menjalankan perencanaan dan penganggaran partisipasi.[1] Perencanaan dan penganggaran partisipatif dapat diartikan sebagai: "mekanisme (atau proses) melalui mana penduduk secara langsung memutuskan atau berkontribusi terhadap keputusan yang dibuat mengenai semua atau sebagian sumber daya publik (termasuk anggaran) yang tersedia."

Ada lima alasan mengapa perencanaan dan alokasi barang publik (termasuk alokasi anggaran) harus partisipatif. Pertama, dihampir semua negara

---

[1] Lihat konsep paper UNDP-UN Habitat, *Participatory Budgeting: Conceptual Framerwork and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millenium Development* Goa. Penganggaran partisipatif telah menjadi praktek dari terutama di beberapa pemerintahan di

yang menjalankan pemerintahan berdasarkan sistem demokrasi perwakilan ada kecenderungan bahwa orang yang terpilih sebagai wakil adalah kelompok elit yang seringkali tidak memiliki hubungan langsung dengan konstituantenya. Selain itu, mekanisme demokrasi juga memiliki kelemahan internal yaitu kelemahan antar waktu yaitu adanya jarak yang cukup lama antara satu pemilihan dengan pemilihan berikutnya (rata-rata 4 sampai 5 tahun).[2] Jarak yang lama ini memungkinkan para wakil rakyat (baik yang duduk dilembaga legislatif maupun eksekutif) melupakan janji-janji yang pernah dikemukakannya waktu kampanye. Baik karena kebutuhan pragmatis, kepentingan pribadi, maupun penyalahgunaan jabatan. Untuk itu perlu instrumen kelembagaan yang memungkinkan negara melalui pejabat publik yang terpilih dan kekuatan politik (partai politik) dapat terus menerus berkomunikasi dengan organisasi masyarakat sipil. Jika demokrasi perwakilan berkaitan dengan bagaimana partai politik berebut kekuasaan untuk menduduki jabatan publik, maka demokrasi partisipatoris berkaitan dengan bagaimana pejabat publik "berkomunikasi" dengan masyarakat sipil dalam menentukan kebijakan publik.

Kedua, kenyataan sosial bersifat komplek. Karena itu, para ahli dan birokrat yang biasanya intens memproses kebijakan publik untuk diputuskan secara politik tidak mungkin memiliki seluruh informasi yang memadai untuk membuat kebijakan yang menguntungkan semua orang (optimum). Karena itu, merujuk pada Majone dan Kooiman, optimasi dan sumber daya publik hanya

---

[2] Mengenai beberapa kelemahan internal dan sistem representasi perwakilan dikemukakan dengan baik oleh David L. Weimer dan Aidan R. Vining dalam *Policy Analysis: Concepts and practice*

akan terjadi dalam proses-proses sosial yang terbuka dan adil (Majone, 1989; Kooiman, 1993).[3] Dalam ruang terbuka yang adil inilah masyarakat dapat menegosiasikan berbagai preferensi untuk kemudian memutuskan mana yang terbaik untuk semua.

Ketiga, kecenderungan yang terjadi dalam negara-negara yang menjalankan demokrasi perwakilan juga adalah semakin rendahnya rasa kepemilikan rakyat terhadap pemerintahan. Proses pemerintahan hanya dipandang sebagai wahana negoisasi dan difusi kepentingan partai politik di parlemen. Untuk itu perlu komunikasi langsung antara pemerintah dengan rakyat tidak dengan melalui jalur partai politik. Melalui komunikasi langsung dengan masyarakat, maka masyarakat menjadi merasa memiliki pemerintahan.

Keempat, partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dapat meningkatkan kinerja administrasi pemerintahan. Partisipasi juga meningkatkan akuntabilitas pemerintahan, serta dapat meningkatkan pendapatan di sektor pajak.

Kelima, ruang yang terbuka dan adil merupakan wahana bagi pembelajaran politik masyarakat sipil dalam bernegosiasi untuk membicarakan kebijakan publik dan kemudian mengambil keputusan bersama. Ruang publik ini dapat berupa forum, komite, maupun dewan warga.

Proses-proses pembuatan kebijakan publik yang parfisipatif termasuk penyusunan rencana dan anggaran pada dasarnya terjadi pada ruang masyarakat sipil. Pada proses ini masyarakat mengkonsolidasi partisipan, mengagregasi

---

[3] Lihat Majone, G. (1989), Evidence, *Argument and ersuasion in the policy process dan Kooiman,*

kepentingan, memilih delegasi, melakukan monitoring dan evaluasi. Ketika terjadi proses partisipatif di masyarakat, bukan berarti pemerintah diam. Hanya dalam proses ini pemerintah tidak bertindak sebagai wakil yang diberi mandat oleh rakyat melainkan menyediakan data dan informasi. Sedangkan legislatif dapat terlibat dalam proses perencanaan dan penganggaran partisipatif sebagai bagian dari komunikasi politik dengan konstituan.

Siapakah yang harus memonitor apabila para politikus di DPR/DPRD kurang peduli dalam menanggapi kepentingan masyarakat. Para politikus biasanya hanya peduli pada saat malam pemilihan umum. Sementara itu badan atau lembaga pengawas seperti BPKP dan BPK sudah sejak Orde Baru diberi kekuatannya. Dan di era Otonomi Daerah ini, pemerintah nasional, propinsi dan kabupaten terus mengeksploitasi dan memonopoli atas fasilitas umum, dengan perhatian yang sangat minim dan dirasa masih sangat kurang terhadap kemanfaatannya bagi masyarakat. Padahal, tidak ada pajak yang tidak meningkat di wilayah manapun di Indonesia.

Dengan melihat kondisi di atas, harapannya tinggal masyarakat yang harus memonitor pada saat pelaksanaan anggaran. Sampai saat ini sudah ada beberapa tekanan yang dilontarkan terhadap pemerintah, hanya sedikit terdengar cerita bahwa masyarakat terlibat aktif dalam proses tersebut. Hal ini mungkin dikarenakan masyarakat masih merasa segan untuk berperan karena terikat dengan sejarah panjang tradisi feodal, terjebak dalam keadaan adanya perasaan takut akan biaya yang harus dibayar baik secara finansial maupun

Berdasarkan UU. No. 25/2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Dari definisi tersebut disebutkan secara tegas bahwa dalam perencanaan disyaratkan harus ada unsur keterlibatan penyelenggara negara dan masyarakat, sehingga dalam hal ini partisipasi dari masyarakat sangat diperlukan dalam perencanaan hal ini bertujuan untuk memonitor pelaksanaan anggaran, khususnya di Kota Yogyakarta.

Berdasarkan UU. No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah juga menekankan pada pentingnya partisipasi dalam sistem pemerintahan daerah. Partisipasi masyarakat berguna untuk:

a. Mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

b. Menciptakan rasa memiliki pemerintahan.

c. Menjamin keterbukaan, akuntanbilitas dan kepentingan umum.

d. Mendapatkan aspirasi masyarakat dan

e. Sebagai wahana untuk agregasi kepentingan dan mobilisasi dana.

Berbeda dengan UU. No. 25/2004 dan UU. No. 32/2004 yang menekankan pada pentingnya partisipasi masyarakat UU. No. 17/2003 tentang Keuangan Negara sama sekali tidak menyebutkan mengenai pentingnya partisipasi. UU. No. 17/2003 menyerahkan mekanisme proses-proses sosial dalam penganggaran kepada kebijakan di daerah.

Dasar hukum utama yang digunakan dalam perencanaan dan penganggaran daerah saat ini adalah :

1. UU. No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terutama pada pasal 17-20.
2. UU. No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional terutama pasal 21-27.
3. UU. No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah terutama pasal 150-154 dan pasal 179-199.
4. UU. No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terutama pasal 66-86.

Keempat instrumen hukum di atas dalam banyak hal juga tidak mengatur secara rinci mengenai substansi dan proses perencanaan dan penganggaran. Pengaturan secara rinci harus dilakukan melalui peraturan pemerintah dan peraturan daerah.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pelaksanaan mekanisme perencanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kota Yogyakarta berbasis partisipasi.
2. Apa hambatan dan upaya pemerintah di dalam pelaksanaan mekanisme perencanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kota Yogyakarta berbasis partisipasi.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan mekanisme perencanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kota Yogyakarta berbasis partisipasi.

2. Untuk mengetahui hambatan dan upaya pemerintah daerah Kota Yogyakarta di dalam pelaksanaan mekanisme perencanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah berbasis partisipasi.

D. Manfaat Penelitian

1. Supaya masyarakat mengetahui tentang mekanisme perencanaan dan penganggaran daerah yang berbasis partisipatif.
2. Mempermudah kinerja pemerintah dalam mensosialisasikan asas partisipatif kepada masyarakat.
3. Memberi masukan kepada pemerintah daerah tentang metode, yang dapat digunakan dalam mengakomodasi partisipasi dari masyarakat.

E. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan UU.No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat ditingkat pusat dan daerah.[4] Definisi SPPN di atas secara tegas menyebutkan bahwa dalam perencanaan disyaratkan harus ada unsur keterlibatan penyelenggara negara dan masyarakat.

Yang dimaksud dengan "Partisipasi Masyarakat" adalah keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses

[4] UU No. 25/2004 pasal 1 angka 3, sedangkan pengertian perencanaan didefinisikan oleh pasal 1 angka 1 yaitu:...Sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia

penyusunan rencana pembangunan. Sedangkan yang dimaksud "masyarakat" adalah orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat atau badan hukum yang berkepentingan dengan kegiatan dan hasil pembangunan baik sebagai penanggung biaya, pelaku, penerima manfaat maupun penanggung resiko.

Selain sebagai tujuan, UU. No. 25/2004 juga menempatkan partisipasi sebagai salah satu pendekatan SPPN. Penjelasan UU. No. 25/2004 menyatakan bahwa perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan.

Jika UU. No. 25/2004 menempatkan pentingnya partisipasi masyarakat, maka UU. No. 32/2004 hanya memberikan penekanan pada pentingnya partisipasi dalam bagian penjelasannya saja. Berdasarkan UU. No. 32/2004 partisipasi masyarakat penting dalam sistem pemerintahan daerah. Partisipasi masyarakat berguna untuk:

1. Mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan rasa memiliki pemerintahan.
3. Menjamin keterbukaan dan kepentingan umum.
4. Mendapatkan aspirasi masyarakat.
5. Sebagai wahana untuk agregasi kepentingan dan mobilisasi dana.

Partisipasi masyarakat sangat penting dalam mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses perencanaan penyusunan anggaran sebelum diimplementasikan. Ada beberapa sistem

1. Incremental Budgeting

Yaitu suatu cara penyusunan anggaran yang direncanakan berdasarkan perencanaan anggaran tahun sekarang sebagai dasar untuk menentukan anggaran tahun berikutnya, ditambah dengan suatu prosentase tertentu (direvisi). Alasan yang mendasari penggunaan anggaran tambahan (incremental) adalah banyak diantara aktivitas yang telah dilaksanakan pada tahun sebelumnya, harus dilanjutkan pada tahun berikutnya.

Kelemahan paling mendasar dari cara ini adalah bahwa sangat sulit untuk bisa mempertimbangkan apakah suatu item tertentu masih diperlukan atau apakah jumlah yang dikeluarkan saat ini cukup beralasan. Ketika suatu item terlihat dalam anggaran, pencantumannya dalam anggaran di masa yang akan datang diterima sebagai kebenaran dan hanya perubahan tambahan dalam item yang dipertimbangkan.

2. Anggaran Kinerja

PP. No. 105/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah pada pasal 8 mengatur bahwa APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan.

APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja harus memuat beberapa hal sebagai berikut:

a. Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja.

b. Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen

c. Persentase dari jumlah pendapatan APBD yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan kinerja modal.

Agar anggaran kinerja dapat terlaksana sesuai dengan yang diharapkan, maka perlu dipenuhinya syarat-syarat berikut ini :

1. DPRD terlibat dalam perencanaan anggaran.

   Perencanaan anggaran sangat menentukan keberhasilan anggaran kinerja untuk mencapai hasil yang diharapkan. DPRD sebagai wakil rakyat memiliki peran yang sangat penting dalam ikut menyusun perencanaan anggaran, karena merekalah yang lebih tahu apa yang dibutuhkan oleh rakyat yang diwakilinya. Sebagai konsekuensi dari keterlibatan DPRD dalam proses penyusunan anggaran, mereka harus proaktif dalam melakukan penjaringan aspirasi masyarakat yang akan mereka suarakan.

2. Adanya disentralisasi wewenang hingga ke level unit kerja sebagai pusat pertanggungjawaban.

   Disentralisasi anggaran dilaksanakan dengan mengalokasikan sejumlah tertentu dana kepada unit kerja yang bersangkutan untuk mengelola sumber dana yang ada.

Dalam rangka mendukung peran dan fungsi pemerintah sebagai pemegang amanat rakyat, maka dalam proses persiapan/perencanaan anggaran daerah (APBD) harus selalu berorientasi kepada kepentingan publik dan dapat dipertanggungjawabkan pula kepada publik.

Berdasarkan wewenang yang diberikan oleh UU. No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, penjaringan aspirasi masyarakat merupakan salah satu

tugas dan fungsi yang harus dijalankan oleh DPRD kabupaten/kota sebagai pengejawantahan perwakilan masyarakat dalam upaya untuk memperoleh data dan informasi mengenai apa yang diinginkan atau dibutuhkan oleh masyarakat yang telah mewakilkan kehendak dan keinginannya melalui lembaga legislatif. Hal ini secara tegas ditentukan pada pasal 22 huruf e bahwa DPRD mempunyai kewajiban memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Kesalahan dalam melakukan penjaringan aspirasi dapat menyebabkan kesalahan dalam menentukan arah dan kebijakan umum APBD. Dengan demikian jelas bahwa penjaringan ini merupakan salah satu tahap perencanaan dan penting dilakukan sebelum anggaran daerah ditetapkan.

Penjaringan aspirasi masyarakat merupakan salah satu upaya untuk memperoleh data dan informasi dari masyarakat sebagai bahan masukan dalam proses perencanaan anggaran daerah untuk menjamin agar arah dan kebijakan umum APBD sesuai dengan apa yang menjadi aspirasi murni dari masyarakat daerahnya yang meliputi kebutuhan dan keinginan riil dan bukan aspirasi yang berasal dari konspirasi politik.

Metode yang dapat digunakan oleh DPRD dalam penjaringan aspirasi berdasarkan lingkup keterlibatannya dapat dibagi atas :

1. Metode Penjaringan Aktif.

   DPRD dapat secara proaktif melakukan pencarian dan pengumpulan data serta informasi untuk mengetahui apa yang menjadi aspirasi masyarakat. Metode penjaringan aspirasi ini dapat dilakukan melalui :

a. Kuisioner.

Kuisioner dirancang jika sudah diketahui secara pasti tujuan yang ingin dicapai.

b. Observasi Lapangan.

Observasi merupakan tindakan kunjungan langsung ke obyek yang diamati untuk mendapatkan informasi yang akurat, detail dan langsung obyek/subyek yang diamati.

c. Dialog Interaktif.

Bila dianggap perlu, DPRD dapat melakukan dialog langsung dengan pihak-pihak tertentu, baik atas prakarsa DPRD sendiri maupun atas prakarsa masyarakat yang diwakilinya.

d. Wawancara.

Yaitu tanya jawab secara lisan kepada responden mengenai aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

2. Metode Penjaringan Pasif.

Penjaringan aspirasi ini dikatakan pasif dalam arti bahwa DPRD hanya memberikan sarana dan justru masyarakat atau pihak lain yang berkepentingan yang aktif memberikan data dan informasi.

a. Kotak saran.

Kotak saran harus disediakan ditempat terbuka dan mudah diketahui oleh masyarakat dan selambat-lambatnya dibuka setiap akhir bulannya dan diberikan tanggapannya pada tempat yang layak untuk itu.

b. Kotak pos.

DPRD dapat bekerja sama dengan PT. Pos Indonesia untuk membuka kotak pos khusus guna menampung aspirasi dari masyarakat.

c. Telepon bebas pulsa.

DPRD dapat bekerja sama dengan PT. Telkom dapat pula membuka sambungan telepon bebas pulsa guna menampung berbagai informasi dari masyarakat.

d. Web - Site.

DPRD dapat pula membuka web - site melalui Internet dengan situs yang mudah diingat dan mudah diakses oleh masyarakat.

3. Metode Penjaringan Reaktif.

DPRD bertindak untuk menggali data dan informasi lebih lanjut setelah terjadi peristiwa tertentu dari masyarakat.

a. Dengar Pendapat.

Proses dengar pendapat dilakukan dengan mengundang berbagai pihak terkait dan berkompeten.

b. Inspeksi Mendadak.

Inspeksi mendadak dilakukan jika DPRD memperoleh data dan informasi yang masih diragukan dan sedapat mungkin kedatangan anggota DPRD ke lokasi inspeksi tidak diketahui oleh pihak yang akan di inspeksi untuk menjamin bahwa data dan informasi yang diperoleh di lapangan benar-benar menunjukkan kondisi riil yang ada.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

   a. Penelitian Kepustakaan

   Penelitian yang dilakukan dengan membaca dan mempelajari bahan atau data tertulis, literatur-literatur, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

   b. Penelitian Lapangan

   Penelitian ini dimaksudkan sebagai suatu proses pengumpulan data di lapangan yang ada kaitannya dengan masalah yang akan diteliti. Data dari lapangan ini ditempatkan melalui wawancara yaitu dengan cara mengajukan beberapa pertanyaan yang dijawab secara tertulis maupun lisan, sehingga nantinya dapat diperoleh data yang konkrit dan akurat.

2. Lokasi Penelitian

   Penelitian ini dilakukan di Kota Yogyakarta tepatnya di Kantor BAPPEDA Kota Yogyakarta.

3. Responden dan Nara Sumber

   a. Kepala BAPPEDA Kota Yogyakarta.

   b. LSM.

4. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

   a. Data Primer

   adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama dengan cara wawancara yaitu dengan cara mengajukan beberapa pertanyaan yang dijawab secara tertulis maupun lisan, sehingga nantinya dapat diperoleh