

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia mulai dilaksanakan sejak berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Namun aplikasi undang-undang ini belum terlaksana sebagaimana yang diharapkan. Seiring reformasi penyelenggaraan pemerintahan diberlakukan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Selanjutnya Undang-Undang tersebut mengalami perubahan kembali menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Berimplikasi pada tuntutan tersebut maka pelaksanaan pemerintahan daerah mengalami perubahan yang ditandai dengan dua perubahan mendasar yaitu adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan keuangan daerahnya secara mandiri dengan tetap berlandaskan kepada prioritas nasional.

Dalam melakukan pengelolaan keuangan, akan selalu melibatkan beberapa tahapan penganggaran. Tahapan-tahapan dalam penganggaran meliputi penyusunan, ratifikasi, pelaksanaan dan pelaporan serta evaluasi. Pada proses penganggaran ini partisipasi dari masyarakat merupakan salah satu prinsip penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang harus dipenuhi yang mana tertuang

Indah Purnama Sari, 2013

PENGARUH PARTISIPASI MASYARAKAT, POLITIK PENGANGGARAN DAN PRIORITAS PLAFON ANGGARAN (PPA) TERHADAP PENYUSUNAN ANGGARAN BELANJA DAERAH

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013.

Berdasarkan hasil dari *Open Budget Survey* (OBS) Tahun 2012, Indonesia merupakan suatu negara yang memiliki pengawasan anggaran yang kuat namun lemah dalam keterlibatan publik dibandingkan dengan negara lainnya di Asia Tenggara. Untuk temuan OBS terkait partisipasi publik Indonesia berdasarkan indikator dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.1
Hasil Penelitian Partisipasi Publik di Indonesia

No.	Kebutuhan (Indikator)	Temuan
1.	Proses sebelum terjadinya konsultasi Publik	
	Syarat formal untuk partisipasi publik	Tidak Ada
	Penyampaian tujuan dalam partisipasi publik	Tidak Ada
	Komunikasi lembaga audit (BPK) selain publikasi laporan hasil audit	Ada dan Kuat
2.	Proses Konsultasi Publik	
	Mekanisme yang dikembangkan eksekutif untuk partisipasi dalam perencanaan	Tidak Ada
	Dengar partisipasi di legislatif mengenai kerangka ekonomi makro	Tidak Ada
	Dengar pendapat di legislatif mengenai masing-masing lembaga	Ada tapi lemah
	Kesempatan publik di legislatif untuk berpendapat selama dengar pendapat anggaran	Ada tapi lemah
	Mekanisme yang dikembangkan oleh eksekutif untuk partisipasi selama pelaksanaan anggaran	Tidak Ada
	Pengembangan mekanisme oleh BPK untuk partisipasi dalam agenda audit	Ada tapi lemah
3.	Proses setelah Konsultasi Publik	

Indah Purnama Sari, 2013

PENGARUH PARTISIPASI MASYARAKAT, POLITIK PENGANGGARAN DAN PRIORITAS PLAFON ANGGARAN (PPA) TERHADAP PENYUSUNAN ANGGARAN BELANJA DAERAH

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Tanggapan oleh eksekutif mengenai masukan yang diberikan oleh publik	Tidak Ada
Laporan yang dikeluarkan legislatif pada rapat dengar pendapat anggaran	Ada tapi lemah
Tanggapan oleh BPK mengenai masukan yang diberikan oleh publik	Tidak ada

Sumber : Open Budget Survey 2012

Mengacu pada tabel tersebut bahwa keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penganggaran di Indonesia masih terbatas, dilihat dari beberapa indikator yang menunjukkan lemahnya atau tidak adanya partisipasi. Sesuai dengan hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Sopanah (2009), bahwa partisipasi masyarakat masih secara normatif dapat dikatakan sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004. Berkaitan dengan implementasi partisipasi masyarakat kaitannya dengan proses partisipasi dianggap semu, yang mana hasilnya kurang lebih hanya 25-40% usulan masyarakat akan didanai oleh APBD.

Selain peran aktif dari masyarakat, peran pihak eksekutif maupun legislatif dalam penyusunan anggaran sangat penting, dimana pihak eksekutif menyusun rencana anggaran pemerintah daerah yang terdiri dari rencana anggaran pendapatan dan rencana belanja tiap-tiap dinas atau departemen yang ada sedangkan legislatif menyusun rencana anggaran dewan yang kemudian akan digabungkan dengan anggaran pemerintah daerah dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah tentang APBD. Pada tahap perencanaan tersebut, keterlibatan rakyat amat penting untuk menjangking aspirasi. Namun mekanisme penyusunan penganggaran ini melibatkan

Indah Purnama Sari, 2013

PENGARUH PARTISIPASI MASYARAKAT, POLITIK PENGANGGARAN DAN PRIORITAS PLAFON ANGGARAN (PPA) TERHADAP PENYUSUNAN ANGGARAN BELANJA DAERAH

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

berbagai pihak dengan latar belakang dan kepentingan yang dibawa, hal ini memungkinkan terjadinya politik penganggaran yang tidak sesuai.

Politik penganggaran merupakan proses yang dilakukan oleh eksekutif maupun legislatif untuk menentukan arah alokasi anggaran. Namun hasil penelitian Arniati, dkk (2010) menyatakan bahwa dalam penyusunan anggaran di Kota Tanjungpinang, politik penganggaran tidak berpengaruh positif signifikan terhadap sinkronisasi dokumen APBD dengan dokumen KUA-PPAS.

Bila dilihat dari trend belanja daerah secara nasional pada tahun anggaran 2009-2012, persentase alokasi anggaran didominasi oleh belanja pegawai yang cenderung fluktuatif. Namun bila dilihat secara nominal belanja pegawai konsisten mengalami peningkatan tiap tahunnya yaitu sekitar 13% dari tahun sebelumnya. Untuk belanja modal pada belanja daerah secara nasional belum memenuhi Peraturan Presiden No.5 Tahun 2010 tentang RPJMN Tahun 2010-2014 untuk jumlah belanja modal yang dialokasikan dalam APBD sekurang-kurangnya 29% dari belanja daerah. Secara ringkas dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.2
Trend Belanja Daerah TA 2009-2012
(dalam persen)

No.	Jenis Belanja	2009	2010	2011	2012
1	Belanja Pegawai	43,46	46,52	46,25	44,12
2	Belanja Barang dan Jasa	19,17	19,21	21,04	20,65
3	Belanja Modal	27,60	22,53	22,92	23,22
4	Belanja Lain-lain	9,78	11,74	9,78	12,01

Sumber : Data APBD Konsolidasi 2009-2012 (diolah)

Indah Purnama Sari, 2013

PENGARUH PARTISIPASI MASYARAKAT, POLITIK PENGANGGARAN DAN PRIORITAS PLAFON ANGGARAN (PPA) TERHADAP PENYUSUNAN ANGGARAN BELANJA DAERAH

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Penyusunan anggaran tidak hanya semata-mata berdasarkan usulan anggaran dari pihak penyusun anggaran ataupun anggaran tahun sebelumnya, terdapat mekanisme yang mengatur penyusunan anggaran tersebut sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2013 bahwa, dalam penyusunan anggaran harus memperhatikan sasaran utama yang ditetapkan sebagai 11 Prioritas Nasional dan tiga Prioritas lainnya yaitu: reformasi birokrasi dan tata kelola; pendidikan; kesehatan; penanggulangan kemiskinan; ketahanan pangan; infrastruktur; iklim investasi dan usaha; energi; lingkungan hidup dan bencana; daerah tertinggal, terdepan, terluas dan pasca konflik; kebudayaan, kreativitas, dan inovasi teknologi dan tiga prioritas lainnya (bidang politik, hukum, dan keamanan; bidang perekonomian; dan bidang kesejahteraan rakyat).

Dalam pelaksanaannya masih dapat ditemukan pada beberapa daerah yang anggarannya belum memenuhi prioritas nasional. Seperti pada penelitian yang dilakukan oleh Agus Riyanto (2012) di Jawa Tengah menyatakan bahwa “Realisasi APBD Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2008-2010 belum sepenuhnya mencerminkan pemenuhan prioritas pembangunan yang ditetapkan dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD)”.

Berdasarkan beberapa penelitian sebelumnya dan fenomena yang telah disampaikan di atas, maka peneliti ingin melakukan penelitian terkait partisipasi masyarakat, politik penganggaran serta prioritas plafon anggaran dalam proses

penyusunan anggaran belanja daerah. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk

Indah Purnama Sari, 2013

PENGARUH PARTISIPASI MASYARAKAT, POLITIK PENGANGGARAN DAN PRIORITAS PLAFON ANGGARAN (PPA) TERHADAP PENYUSUNAN ANGGARAN BELANJA DAERAH

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

mengeksplorasi hal-hal yang mempengaruhi penyusunan anggaran belanja daerah. Pada penelitian ini yang akan menjadi subjek penelitian adalah Pemerintah Kota Batam, dalam hal penyusunan anggaran belanja daerah Pemerintah Kota Batam sudah mengalokasikan dana yang lebih besar untuk belanja langsung yaitu sebesar 58,54% dari total belanja APBD, sedangkan untuk belanja tidak langsung sebesar 41,46% dari total APBD. Dan untuk rincian alokasinya dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.3
Rincian Alokasi Belanja Daerah TA 2012 Kota Batam
(dalam persen)

No.	Komponen	APBD	APBD-P	(+/-)
1	Belanja Pegawai	50,94	50,98	4,78
2	Belanja Barang dan Jasa	30,00	28,30	-1,25
3	Belanja Modal	16,99	18,55	14,30
4	Belanja Lain-lain	2,08	2,17	9,52

Sumber : Ringkasan Perubahan APBD 2012 Pemkot Batam (diolah)

Berdasarkan tabel 1.3 dapat dilihat bahwa belanja daerah Kota Batam didominasi oleh belanja pegawai dengan persentase rata-rata diatas 50%, bobot tersebut masih jauh dari bobot yang ideal untuk belanja pegawai berdasarkan pernyataan Menteri Keuangan Agus D.W. Martoeardojo untuk mendapatkan kualitas APBD yang lebih baik, biaya pegawai pada APBD diharapkan tidak lebih dari 40%. Untuk belanja barang dan jasa mengalami penurunan bobot setelah mengalami perubahan sedangkan untuk belanja modal memperoleh persentase di bawah 29% baik setelah maupun sebelum perubahan, sedangkan menurut Peraturan Presiden

Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN Tahun 2010-2014 untuk jumlah belanja modal yang dialokasikan dalam APBD sekurang-kurangnya 29% dari belanja daerah.

Menanggapi alokasi anggaran belanja daerah Kota Batam, Sunarto Wage Jamarin Dosen dan Kepala LPPM Univeritas Putra Batam (dalam www.haluankepri.com), secara ringkas disimpulkan bahwa APBD Kota Batam tahun 2012 belum pro rakyat karena presentasi alokasi belanja yang besar untuk belanja pegawai padahal jumlah pegawai Kota Batam tidak banyak. Namun, alokasi belanja yang bersentuhan langsung dengan pembangunan warga Kota Batam yang cukup banyak dianggarkan sekitar 58% dari APBD. Bila dilihat dari pengalaman sebelumnya, apabila pendapatan tidak sesuai rencana maka yang dikorbankan adalah belanja langsung, sedangkan belanja pegawai tetap dijalankan dengan dalih telah dianggarkan dalam APBD. Namun dalam pelaksanaannya meskipun komposisi belanja langsung sebesar 58% dalam realisasinya tidak terpenuhi karena banyak yang dibatalkan oleh Pemnerintah Kota Batam dengan persetujuan DPRD Kota Batam dengan dalih terjadi defisit.

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PENGARUH PARTISIPASI MASYARAKAT, POLITIK PENGANGGARAN DAN PRIORITAS PLAFON ANGGARAN TERHADAP PENYUSUNAN ANGGARAN BELANJA DAERAH (Survei pada SKPD Kota Batam)”**.

Indah Purnama Sari, 2013

PENGARUH PARTISIPASI MASYARAKAT, POLITIK PENGANGGARAN DAN PRIORITAS PLAFON ANGGARAN (PPA) TERHADAP PENYUSUNAN ANGGARAN BELANJA DAERAH

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah disampaikan, maka dapat dirumuskan beberapa poin rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh partisipasi masyarakat terhadap penyusunan anggaran belanja daerah di Kota Batam ?
2. Bagaimana pengaruh politik penganggaran terhadap penyusunan anggaran belanja daerah di Kota Batam ?
3. Bagaimana pengaruh prioritas plafon anggaran terhadap penyusunan anggaran belanja daerah di Kota Batam ?
4. Bagaimana pengaruh partisipasi masyarakat, politik penganggaran dan prioritas plafon anggaran secara simultan terhadap penyusunan anggaran belanja daerah di Kota Batam?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dilakukan penelitian ini adalah untuk mengkaji dan meneliti pengaruh dari partisipasi masyarakat, politik penganggaran dan prioritas plafon anggaran terhadap penyusunan anggaran belanja daerah pada Pemerintah Kota Batam.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan di muka, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi masyarakat terhadap penyusunan anggaran belanja daerah di Kota Batam.
2. Untuk mengetahui pengaruh politik penganggaran terhadap penyusunan anggaran belanja daerah di Kota Batam.
3. Untuk mengetahui pengaruh prioritas plafon anggaran terhadap penyusunan anggaran belanja daerah di Kota Batam.
4. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi masyarakat, politik penganggaran dan prioritas plafon anggaran secara simultan terhadap penyusunan anggaran belanja daerah di Kota Batam.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Akademis

1. Melalui penelitian ini dapat diketahui bagaimana tata cara penyusunan anggaran pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).
2. Menambah wawasan terkait proses penyusunan anggaran serta hal-hal yang terkait dengan penganggaran
3. Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan referensi untuk penelitian berikutnya.

Indah Purnama Sari, 2013

PENGARUH PARTISIPASI MASYARAKAT, POLITIK PENGANGGARAN DAN PRIORITAS PLAFON ANGGARAN (PPA) TERHADAP PENYUSUNAN ANGGARAN BELANJA DAERAH

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Dapat mengetahui hal-hal yang mempengaruhi praktik penyusunan anggaran secara nyata
2. Diharapkan dapat memberikan manfaat pada usaha yang dilakukan pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas kinerja pengelolaan keuangan pemerintah daerah dalam kajian anggaran pemerintah.
3. Diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Kota Batam sebagai pertimbangan dan rekomendasi terkait penyusunan anggaran.