

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Indonesia pernah mengalami krisis moneter pada tahun 1998, menurut Frederic S Mishkin (2007) mengatakan bahwa krisis moneter adalah krisis yang berhubungan dengan keuangan suatu negara. Krisis ekonomi yang dialami Indonesia salah satunya disebabkan oleh tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang dikelola dengan tidak baik atau buruk. Hal ini juga yang mengakibatkan adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), penegakan hukum yang tidak adil, monopoli politik ekonomi serta pelayanan masyarakat yang buruk. Yang mana masalah di atas dapat menimbulkan berbagai kerugian yang akan dirasakan oleh masyarakat langsung seperti sedikitnya kapasitas lapangan pekerjaan yang meningkatkan jumlah pengangguran, krisis ekonomi, semakin banyaknya jumlah penduduk miskin, tingkat kesehatan masyarakat yang menurun, serta timbulnya konflik-konflik yang dapat memecah kesatuan republik Indonesia. Tidak hanya pada saat terjadinya krisis ekonomi pada saat ini pun masih berlangsung perilaku yang dapat menghambat proses reformasi pemerintahan yang bertentangan dengan kaidah-kaidah yang ada di pemerintahan. Untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik diperlukan demokratis dalam era globalisasi. Fenomena demokrasi dapat dilihat dengan adanya kontrol dari masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Henry B. Mayo dikutip dari Miriam Budiardjo, (2005) Menyatakan bahwa demokrasi adalah sebagai sistem politik merupakan suatu sistem yang menunjukkan kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan pemilihan berkala yang didasarkan prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dengan terjamin kebebasan politik. Pada prakteknya pemerintah memegang kendali atas pemerintahan, dunia usaha bisnis yang dulunya menilai kekuasaan pemerintah dapat menghambat perluasan bisnisnya pada saat ini harus menyadari bahwa pentingnya regulasi untuk kepentingan publik. Serta masyarakat yang hanya berperan sebagai penerima dan melihat saja situasi ini harus lebih aktif menjadi pelaku karna masyarakat juga menjadi pemilik kepentingan agar masalah masalah yang ada dapat terselesaikan dengan efektif dan efisien sehingga akan membuat pemerintahan yang lebih baik (*good governance*). Dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik sangat dibutuhkan kerjasama antara para aparatur negara, pihak swasta serta masyarakat dengan rasa optimis kuat sehingga timbulnya rasa kebersamaan membangun tata pemerintahan yang baik.

Menurut Lembaga Administrasi Negara dalam Sari dan Tamrin (2017) yang disebut dengan *Good Government Governance* adalah menyelenggarakan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara domain domain negara, sektor swasta, dan masyarakat. Dari pernyataan diatas kita bisa mengatakan bahwa agar terselenggaranya proses pembangunan pemerintahan yang baik pemerintahaan yang berada didaerah juga ikut sejalan dengan

pemerintahan pusat. Pemerintah daerah berkewajiban mengembangkan serta memanfaatkan teknologi dan informasi yang ada di daerah agar pengelolaan keuangan meningkat dan memberikan semua informasi kepada publik untuk tercapainya transparansi kebijakan publik. Pemerintah sendiri memiliki kewenangan dalam mengatur kebijakan yang akan dibuat baik dalam perencanaan maupun pengawasan berdasarkan kemampuan serta aspirasi dari masyarakat dengan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004.

Salah satu hal yang harus dilakukan pemerintah daerah dalam melakukan pembangunan yaitu dengan membuat penganggaran (APBD) di daerah itu sendiri. Pada hakekatnya anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) bersumber dari uang rakyat oleh karena itu kepentingan rakyat diutamakan terdahulu dalam penganggaran. Sehingga rakyat dapat merasakan manfaatnya sebaik mungkin dan juga dapat menjadi pembangunan yang berjalan baik sebagai *continuously process*. Menurut Badrudin (2012 : 97) menyatakan APBD merupakan suatu rencana kerja pemerintah daerah yang mencakup seluruh pendapatan atau penerimaan dan belanja atau pengeluaran pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten, dan kota dalam rangka mencapai sasaran pembangunan dalam kurun waktu satu tahun yang dinyatakan dalam satuan uang dan disetujui oleh DPRD dalam peraturan perundangan yang disebut peraturan daerah. APBD sendiri merupakan rencana pekerjaan keuangan untuk jangka waktu tertentu, dimana badan legislatif yaitu DPRD memberikan kredit kepada badan eksekutif yaitu Kepala Daerah untuk melakukan pembiayaan kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan penetapan anggaran yang telah dirancang. APBD juga ditujukan

untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pemborosan sumber daya, meningkatkan perekonomian serta keadilan dan kepatutan, maka dari itu anggaran digunakan oleh badan eksekutif untuk menjamin kesinambungan pembangunan dan meningkatkan kehidupan masyarakat agar tercapainya anggaran yang berkualitas. Pemerintah daerah harus memiliki sumber keuangan atau dana untuk melakukan penganggaran terhadap keuangan agar terlaksananya pembangunan. Untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pemerintah daerah harus melakukan pembangunan dengan transparansi serta adanya partisipasi masyarakat.

Dalam melaksanakan pembangunan pemerintah daerah haruslah melakukan anggaran (APBD) yang dilakukan oleh daerah tersebut. Halim dan Kusufi (2016 : 48) menyebutkan bahwa Anggaran merupakan dokumen yang berisi estimasi kinerja, baik berupa penerimaan dan pengeluaran, yang disajikan dalam ukuran moneter yang akan dicapai pada periode waktu tertentu dan menyertakan data masa lalu sebagai bentuk pengendalian dan penilaian kinerja. Anggaran biasanya diberikan kepada DPRD untuk disetujui sebagai anggaran daerah tersebut. DPRD juga harus melakukan pengawasan dalam memberikan persetujuan terhadap anggaran yang diberikan. Pengawasan keuangan daerah (APBD) yang dilakukan haruslah dilaksanakan sesuai dengan aturan dan sesuai dengan tolak ukur yang ada agar efektif dan efisien guna mencapai tata pemerintahan yang baik dengan menggunakan prinsip partisipasi dan transparansi kebijakan publik.

Dalam penjelasan PP No. 45 tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dijelaskan bahwa untuk mempercepat

terwujudnya kesejahteraan masyarakat, perlu dilakukan berbagai upaya peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini menjadi materi pokok peraturan pemerintah ini sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Partisipasi masyarakat sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dimana berperan sebagai sarana bagi masyarakat itu sendiri baik secara individu, kelompok masyarakat ataupun organisasi masyarakat dalam mengekspresikan kebutuhan dan kepentingan sehingga proses kebijakan daerah yang akan ditetapkan lebih condong terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat itu sendiri. Partisipasi merupakan kunci sukses dalam pelaksanaan otonomi daerah karna dalam partisipasi tersebut terdapat aspek pengawasan dan aspirasi menurut Achmadi dkk (2002). Partisipasi masyarakat dalam penganggaran harus dilakukan pada setiap tahapan dalam siklus anggaran mulai dari penyusunan, ratifikasi, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban Mardiasmo (2002: 70). Namun selain partisipasi masyarakat dalam proses APBD, prinsip prinsip lain dalam penyusunan anggaran seperti transparansi, dan akuntabilitas, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektifitas serta taat azas juga harus diperhatikan.

Fakta di lapangan berdasarkan hasil penelitian Fitri Santi Maisarah (2014) di kota Banda Aceh bahwa masyarakat telah dilibatkan dalam menyediakan saat menyusun arah kebijakan umum APBD, namun penetapan resmi APBD yang terjadi selama ini belum sepenuhnya berpihak bagi kepentingan masyarakat. Hasil penelitian Jurica Lucyanda dan Maylia Pramono Sari (2009) partisipasi masyarakat berkorelasi positif dan secara signifikan terhadap kualitas APBD.

APBD akan lebih baik jika terdapat partisipasi aktif dari masyarakat baik dalam hal penyusunan, pelaksanaan dan pengawasan. Karena partisipasi masyarakat ini akan membuat anggaran yang akan bermanfaat untuk masyarakat itu sendiri. Partisipasi masyarakat dalam penganggaran harus dilakukan pada setiap tahapan dalam siklus anggaran mulai dari penyusunan ratifikasi, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban hal ini diungkapkan dalam Mardiasmo (2002 :70). Fenomena ini dapat terjadi karena dengan adanya partisipasi masyarakat di dalam proses penyusunan anggaran akan tercipta transparansi dan akuntabilitas kepada publik sehingga tidak terjadi keborosan dan kebocoran anggaran. Hal ini sesuai dengan pernyataan Sisk (2002), partisipasi masyarakat menjadi penting bagi sebuah pemerintahan sebagai upaya untuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat, serta memberi suara bagi pihak yang terimbas oleh kebijakan publik yang diterapkan.

Maginte, et.al, (2015) menjabarkan bahwa Anggaran yang disusun oleh pihak eksekutif dikatakan transparan jika memenuhi beberapa kriteria berikut : (1) terdapat pengumuman kebijakan anggaran; (2) tersedia dokumen anggaran dan mudah diakses; (3) tersedia laporan pertanggungjawaban yang tepat waktu; (4) terakomodasi suara/usulan rakyat; (5) terdapat sistem pemberian informasi kepada publik.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan M.Fiekri S.Zulfikar (2014) dan Aprilianita (2014) serta Firna (2015) Transparansi berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah, dan berpengaruh positif dan signifikan menunjukkan bahwa transparansi sangat berperan penting terhadap pengelolaan laporan

keuangan sehingga laporan yang dihasilkan akan berkualitas. Hasil penelitian Jurica Lucyanda dan Maylia Pramono Sari (2009) Transparansi publik berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD. Aspek transparansi di publik berkaitan dengan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD.

Secara umum partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik dalam proses penyusunan APBD sangat kecil dan meskipun ada hal itu hanya sebatas formalitas (utopis). Rendahnya partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik terlihat dalam sedikitnya jumlah masyarakat yang terlibat serta kurangnya transparansi dalam proses penyusunan APBD dan sedikitnya program usulan masyarakat yang didanai oleh APBD. Adapun fenomena fenomena pada penelitian ini dapat dilihat dari beberapa kasus berikut :

1. Dilansir dari MinangkabauNews (2020) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Pesisir Selatan (Pessel), Sumatera Barat meminta penegak hukum turut mengawal realisasi anggaran COVID-19 di daerah itu. Ketua DPRD Ermizen mengungkapkan, pengawasan anggaran COVID penting, guna mengantisipasi terjadinya penyalahgunaan anggaran. Sebab, hingga kini dewan masih menemukan sejumlah keluhan dari masyarakat. "Itu saya dengar langsung yang di Rusunawa. Mereka mengaku belum menerima BLT sama sekali. Seharusnya mereka dapat menerima, ungkap Ermizen kepada Minangkabaunews.com, Jumat (10/07/2020). Selain masih ada yang belum menerima, pencairan BLT dari APBD Kabupaten juga terkesan lamban. Seharusnya realisasi telah mencapai tahap III pada akhir Juni 2020, namun kenyatannya hingga kini

pencairan masih tahap II, kata dia. Padahal, pemerintah daerah mengaku telah menyiapkan anggarannya. Senada dengan Ketua Fraksi PKS, Febi Rifli, juga menekankan perlunya pengawasan dari aparat penegak hukum. Apalagi ia melihat pemerintah daerah kurang transparan soal penggunaan anggaran percepatan penanganan Covid-19. Bahkan, kurangnya transparansi itu sudah terlihat sejak proses refocusing (penyesuaian) anggaran. Ketika ditanyai dewan, pemerintah daerah tidak bisa menjelaskan secara detail realisasi dan sumber-sumber anggaran digunakan Covid. Menurutnya, masing-masing OPD yang menyerap anggaran Covid harus bisa memberikan penjelasan lebih detail terkait besaran serta realisasi anggaran yang mereka terima. Sebab, anggaran tersebar di masing-masing OPD, bukan terfokus di Gugus Tugas. Sementara Kepala DPKAD Suhandri mengaku, hingga kini realisasi anggaran COVID di Pessel sudah mencapai Rp 26 miliar. Berdasarkan data yang diterima dari DPKAD, total anggaran Covid di Pessel tercatat sebanyak Rp 47 miliar. Dari jumlah itu, Rp 28 miliar untuk BLT. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Rp1,08 miliar. Dinas Pol PP, Rp 959 juta, Dinas Komunikasi dan Informasi Rp286,6 juta. Dinas Pangan Rp1,5 miliar, Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) M. Zein Painan, Rp4,6 miliar dan Dinas Kesehatan Rp 7 miliar. (Ronal)

2. Dilansir dari eljabar.com (2020) Dalam penanggulangan virus corona pada Jawa Barat secara menyeluruh, anggaran buat membantu rakyat Jawa Barat yg terdampak penyebaran virus corona mencapai 5 triliun rupiah

baik dari dari fase tanggap darurat sampai pasca mewabahnya virus. Anggaran tadi akan digunakan buat bantuan keuangan dan pangan untuk rakyat Jabar yang terpapar Covid-19. Tidak hanya itu, hasil kesepakatan yang dilakukan para pimpinan DPRD dengan pihak Pemerintah Daerah Prov. Jabar, untuk pasca tanggap darurat juga akan menyiapkan bantuan keuangan sebanyak 13 triliun rupiah sampai 14 triliun rupiah. Sementara itu menurut Peneliti Senior FITRA Jabar, Nandang Suherman, hanya kurang lebih Rp. 3.431.177.600.000,- anggaran buat jaring pengaman social (JPS) yg telah mulai disalurkan, atau yang disebut BLT Gubernur. Sedangkan pada aturan BTT pada APBD-P 2020, terdapat Rp.4.837.165.166.283,-. “Jadi terdapat 1,4 T lagi anggaran pada Pos tidak terduga. Saya belum beres neliti. Cuman dari data kompendium APBD-P, seperti yg diatas,” ungkap Nandang, kepada eJabar.Com, Kamis (30/4). Namun diakui oleh Nandang Suherman, pada dokumen APBD Perubahan dirinya belum menemukan anggaran sebanyak 18 triliun rupiah. Jadi yg 18 triliun rupiah itu menurutnya, baru sebatas pernyataan Gubernur Ridwan Kamil di aneka macam media massa. Dimana rincian menurut 18 triliun rupiah tersebut, lima triliun rupiah buat JPS dan 13 triliun rupiah untuk acara padat karya. Sedangkan untuk padat karya sendiri yang pada gadang-gadang sebesar 13 triliun rupiah untuk pasca tanggap darurat, dari Nandang, belum ditemukan pada aktivitas yg disebar ke sejumlah dinas/OPD. Tidak transparannya aturan yg sudah disepakati legislative dengan eksekutif dalam Maret lalu, tidak hanya dirasakan oleh warga saja

namun juga sejumlah anggota dewan pada DPRD Jabar. Dengan payung aturan Perpu Nomor 1 tahun 2020, ketua wilayah diberikan keleluasaan nir terbatas. Bahkan kebijakannya tidak bisa diperkarakan ke pengadilan. Maka hak budgeting legislative pada kasus ini, tidak ada gunanya. Hasil pergeseran aturan berdasarkan pos lain buat penanggulangan dampak covid-19, tidak masuk dalam dokumen aturan perubahan. Tetapi langsung dihukum pemerintah, berdasarkan Perpu No. 1/2020. Diakui Daddy Rohanady Anggota Fraksi Gerindra DPRD Jabar, dirinya tidak mengetahui sebaran aturan 13 triliun rupiah buat aktivitas padat karya. Anggaran sebesar itu, ada pada dinas mana saja, jenis kegiatannya apa, dirinya tidak mengetahui. Lantaran data itu tidak dibuka ke legislative. "Justru data-data itu yg gak dibuka pula ke kami. Hak budgeting tidak terdapat gunanya," sesal Daddy Rohanady, pada elJabar.Com, Kamis (30/4).

3. Dilansir melalui situs Bisnis.com(2019) Peneliti Indonesia Budget Center (IBC) Ibeth Koesrini mengatakan Masalah rendahnya penyerapan anggaran dampak dari perencanaan yang kurang matang. Anggaran yang tidak berbasis pada perencanaan yang baik yaitu transparan dan partisipatif, maka eksekusinya juga buruk. Rendahnya penyerapan anggaran diartikan juga anggaran tersebut tidak berkualitas.

Fenomena ini sangat menarik untuk dikaji lebih mendalam terkait dengan perubahan partisipasi masyarakat serta transparansi kebijakan publik yang dahulu dianggap formalitas (utopis) sekarang partisipasi masyarakat dan transparansi

yang dilakukan itu bukan hanya formalitas tetapi realitas yang terjadi dalam proses penyusunan APBD. Yang mana partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik sangat penting dan dibutuhkan untuk memberikan kualitas terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Karena jika anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang dihasilkan berkualitas maka masyarakat dapat merasakan pembangunan daerah yang rata serta kebijakan yang ditetapkan pemerintah daerah dapat diwujudkan dalam langkah-langkah nyata pembangunan daerah.

Sehubungan dengan uraian tersebut diatas maka peneliti tertarik untuk mengambil judul **“Implementasi Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Studi Kasus Di Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat diidentifikasi masalah yang terjadi sebagai berikut :

1. Kualitas anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dinilai masih kurang, hal tersebut dapat dilihat dari kurangnya keterlibatan atau partisipasi masyarakat.
2. Kualitas anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dinilai masih kurang, hal tersebut dapat dilihat dari kurangnya transparansi kebijakan publik yang dilakukan pemerintah.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis akan mengidentifikasi masalah dalam penelitian ini. Adapun identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi Partisipasi masyarakat terhadap kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan.
2. Bagaimana implementasi Transparansi kebijakan publik terhadap kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui implementasi Partisipasi masyarakat terhadap kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan.
2. Untuk mengetahui implementasi Transparansi kebijakan publik terhadap kualitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan.

1.5 Batasan Masalah

Pembatasan suatu masalah digunakan untuk menghindari adanya penyimpangan maupun pelebaran pokok masalah agar penelitian tersebut lebih

terarah dan memudahkan dalam pembahasan sehingga tujuan penelitian akan tercapai. Batasan masalah ini juga digunakan karena adanya pandemi COVID-19, pemerintah menghimbau agar seluruh masyarakat Indonesia untuk tetap diam di rumah selama COVID-19. Hal tersebut menyebabkan peneliti kesulitan untuk melakukan penelitian secara langsung ke lapangan. Oleh karena itu, berikut beberapa batasan masalah dalam penelitian ini:

1. Penelitian ini hanya dilakukan pada satu instansi saja yaitu Dinas Kesehatan (Dinkes) Kabupaten Pesisir Selatan.
2. Terkait sampel akan mengambil seluruh populasi yaitu berjumlah 36 responden.
3. Fenomena dalam penelitian ini terdiri dari satu fenomena khusus, dan dua fenomena umum.
4. Analisis yang dilakukan dalam penelitian ini hanya analisis deskriptif.

1.6 Kegunaan Penelitian

1.6.1 Kegunaan Akademis

Dengan aspek akademis di harapkan penelitian ini bisa memberikan manfaat diantaranya :

1. Bagi peneliti, penelitian ini dapat memberikan wawasan serta pemahaman bagi peneliti mengenai pengaruh partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

2. Bagi para akademis, hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur Akuntansi Sektor Publik (ASP) terutama prinsip prinsip dalam proses penganggaran dan bagaimana menghasilkan APBD yang berkualitas.
3. Bagi peneliti selanjutnya, dapat dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya.