

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Pertumbuhan ekonomi yang positif, tercapainya pelaksanaan infrastruktur, pengurangan angka kemiskinan, menurunnya angka pengangguran, meningkatnya angka partisipasi murni, tercapainya penguatan institusi demokrasi dan sosial merupakan tujuan dari pembangunan di Indonesia yang selama ini dilaksanakan pada pasca era reformasi. Pembangunan yang dilaksanakan di Indonesia selama ini telah mencapai hasil-hasil yang mendekati perencanaan yang telah ditargetkan dalam capaian pembangunan melalui Rencana Kerja Pembangunan (RKP) tahun 2015.

Pencapaian dan target RKP pada tahun 2015 dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

Tabel 1.1
Target dan Realisasi RKP 2015

No.	UARAIAN	Target	Realisasi
1.	Pertumbuhan ekonomi	5,8%	4,8%
2.	Pengangguran	5,8%	6,18%
3.	Angka Kemiskinan	10,5%	11,13%
4.	Gini Ratio	0,40%	0,41%
5.	IPM	74,8%	74%
6.	Rasio Pajak terhadap PDB	13,2%	10,6%

Sumber : Bappenas, 2016

Realisasi pada tabel diatas merupakan suatu pelaksanaan pembangunan secara makro, dan target pada tabel diatas merupakan target-target yang dipatok dalam suatu dokumen perencanaan nasional melalui RKP.

Dalam tabel tersebut di atas dapat dilihat keberhasilan pembangunan Indonesia dari sisi pertumbuhan ekonomi sebesar 4,8%, walaupun tidak memenuhi target awal perencanaan akan tetapi pertumbuhan ekonomi tersebut sudah mampu membawa bangsa Indonesia menjadi 15 besar dari negara ekonomi dunia (sumber Bappenas,2016). Namun diantara keberhasilan tersebut, ada sisi-sisi yang masih memerlukan perhatian, seperti masih tingginya angka kemiskinan sebesar 11,13%, masih banyaknya angka pengangguran sebesar 6,18%, Indek Pembangunan Manusia sebesar 74% (dalam tabel 1.1), dan target-target dari *Millennium Development Goals* (MDGs) yang belum diselesaikan.

Terkait dengan pencapaian pembangunan secara nasional tersebut, daerah juga memiliki hasil-hasil pembangunan mengikuti apa yang sudah dilakukan oleh pemerintah pusat, dikarenakan dokumen perencanaan didaerah harus mengacu pada dokumen perencanaan diatasnya (pemerintah Provinsi dan Pusat).

Perencanaan merupakan suatu pedoman untuk mencapai suatu hasil yang baik sesuai yang direncanakan, akan tetapi perencanaan akan lebih baik jikalau setelah adanya perencanaan bisa diimplementasikan dengan dukungan anggaran sesuai perencanaan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwasanya suatu Anggaran Daerah yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dalam proses penyusunan

sampai terbentuknya/disahkannya APBD berpedoman pada dokumen perencanaan daerah.

Perencanaan daerah dalam perkembangannya berubah sesuai perubahan kebijakan pemerintahan yang berkuasa, dengan adanya reformasi politik pada tahun 1998 melalui perubahan demokratisasi dan adanya desentralisasi pemerintahan membawa perubahan yang sangat penting terhadap paradigma dan sistem perencanaan pembangunan. Sebelum adanya reformasi politik yaitu pada zaman orde baru model perencanaan masih terpusat, otokratis, dan teknokratis. Setelah adanya reformasi politik model perencanaan pembangunan lebih mengedepankan pada dukungan semua *stakeholders* dan peran serta masyarakat, model perencanaan tersebut lebih dikenal dengan desentralistik dan partisipatif. Model perencanaan tersebut merupakan suatu titik temu antara pemerintah daerah dan masyarakat, secara tersirat model perencanaan tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengedepankan pada desentralisasi perencanaan. Desentralisasi mempunyai tujuan adanya/hadirnya masyarakat lokal dalam proses perencanaan sehingga konsep pembangunan lebih responsif pada masalah, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat lokal. Kehadiran masyarakat lokal dalam proses perencanaan, akan memberikan sumbangan besar terhadap kesejahteraan dan kemandirian masyarakat, kehadiran masyarakat tersebut dalam proses perencanaan lebih dikenal dengan partisipasi masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan terutama pada proses perencanaan diharapkan usulan dari tingkat bawah akan lebih didengarkan, terakomodir, sampai terdani sehingga ada konsistensi dari proses perencanaan melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang), masuk ke dokumen perencanaan dan teranggarkan di anggaran daerah (APBD). Anggaran daerah dalam pelaksanaan pembiayaan pembangunan menyesuaikan pada Undang-Undang 32 tahun 2004 yaitu harus menyesuaikan pembagian urusan baik urusan wajib, pilihan, maupun semua urusan.

Perkembangan waktu dan penyesuaian keadaan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama dalam pembagian urusan pemerintahan daerah, oleh sebab itu disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang tersebut membagi menjadi tiga urusan yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Pembagian urusan pemerintahan yang paling menonjol dalam perencanaan pembangunan daerah adalah dengan pemilahan kewenangan urusan, apabila urusan pusat daerah tidak mempunyai kewenangan dalam pembangunan dan dimungkinkan tidak ada tumpang tindih dalam pembiayaan, yang sebelumnya dilakukan melalui proses perencanaan.

Proses perencanaan di Kabupaten Gunungkidul mengedepankan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, responsivitas, dan partisipasi masyarakat

dalam perencanaan pembangunan untuk mencapai perencanaan dari tingkat bawah melalui *bottom up planning*. Proses perencanaan pembangunan dari tingkat dasar diharapkan permasalahan-permasalahan pembangunan ditingkat bawah akan lebih terpetakan sesuai dengan tingkat prioritas permasalahan dilevel dasar. Masyarakatlah yang terlibat secara langsung, masyarakatlah yang menikmati hasil pembangunan secara langsung dan masyarakatlah yang bisa menilai apakah pembangunan di laksanakan sesuai dengan harapan dari masyarakat.

Perencanaan pembangunan yang melibatkan masyarakat merupakan perencanaan melalui pendekatan partisipatif, hal tersebut merupakan syarat mutlak dalam penyusunan perencanaan seperti diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Perencanaan pembangunan partisipatif harus mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perumusan usulan perencanaan pembangunan baik ditingkat dusun, desa, kecamatan, maupun tingkat kabupaten melalui forum musrenbang tingkat dusun, musrenbang tingkat desa, musrenbang tingkat kecamatan, dan musrenbang tingkat kabupaten. Optimalisasi partisipasi masyarakat merupakan syarat mutlak dilaksanakan usulan perencanaan melalui musrenbang dan dengan banyaknya partisipasi masyarakat dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) diharapkan usulan akan lebih transparan dan mendasar sesuai aspirasi masyarakat tanpa meninggalkan prioritas usulan bukan hanya sekedar keinginan.

Perencanaan pembangunan di daerah dengan mekanisme musrenbang merupakan ajang/wahana untuk mempertemukan, mensinergikan, dan memaduserasikan beberapa pendekatan perencanaan pembangunan melalui pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, atas-bawah (*top-down*) dan bawah-atas (*bottom up*). Pemaduserasian usulan yang dilalui melalui tahapan musrenbang mempunyai nilai final usulan perencanaan pembangunan menjadi satu dokumen perencanaan daerah yaitu Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) untuk perencanaan pembangunan kurun waktu satu tahunan.

Proses perencanaan di Kabupaten Gunungkidul juga dilakukan sama dengan daerah lain di Indonesia dengan melalui musrenbang, walaupun merupakan daerah kategori pendapatan rendah proses perencanaan tidak ada perbedaan. Adapun data yang mencerminkan Kabupaten Gunungkidul dengan pendapatan terendah tertuang dalam tabel I.2. sebagai berikut :

Tabel I.2
Tingkat Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten/Kota
Se Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014

No.	Kabupaten/Kota	Pendapatan Asli Daerah
1.	Kabupaten Gunungkidul	Rp. 90.333.149,-
2.	Kabupaten Kulon Progo	Rp. 92.815.162,-
3.	Kabupaten Bantul	Rp. 265.128.265,-
4.	Kabupaten Sleman	Rp. 383.497.912,-
5.	Kota Yogyakarta	Rp. 1.233.738.562,-

Sumber : DIY dalam Angka, 2015.

Kabupaten Gunungkidul dengan berpendapatan rendah dalam upaya untuk memberikan wadah kuota bagi aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam musrenbang dalam berbentuk pagu indikatif wilayah kecamatan. Bentuk

inovasi tersebut ternyata telah membawa warna baru dalam perencanaan pembangunan daerah menjadi lebih partisipatif dan akuntabel serta musrenbang menjadi lebih bergairah dan produktif, pagu indikatif wilayah kecamatan merupakan salah satu bagian untuk peningkatan kualitas perencanaan pembangunan daerah dalam menciptakan konsistensi antara perencanaan dengan penganggaran yang meliputi hasil musrenbang dan RKPD ke dalam APBD.

Konsistensi perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Gunungkidul selama ini sulit diwujudkan, dan menjadikan ketimpangan pembangunan antar wilayah. Ketimpangan pembangunan ini terjadi apabila suatu wilayah yang tidak mempunyai personil birokrasi yang berpengaruh dalam perencanaan dan penganggaran, ditambah lagi apabila kurangnya peran dan kurangnya responsivitas DPRD sebagai wakil daerah pemilihan (dapil) kurang berperan aktif dalam badan anggaran dan komisi-komisi DPRD dipastikan daerah tersebut akan terjadi kesenjangan dan ketimpangan pembangunan. Salah satu inovasi daerah di Kabupaten Gunungkidul dalam mewujudkan konsistensi perencanaan dan penganggaran melalui Pagu Indikatif Wilayah Kecamatan (PIWK), apakah formulasi dan inovasi tersebut sudah menjadikan jawaban dalam mewadahi partisipasi masyarakat dalam pembangunan di daerah.

Pada tahun 2012 realisasi APBD dalam usulan program kegiatan pada dokumen perencanaan yaitu RKPD tahun 2011 dapat dilihat pada tabel 1.3 sebagai berikut :

Tabel 1.3
Realisasi APBD 2012 dan RKPD 2011

No	URAIAN	BESARAN DANA
1.	APBD Tahun 2012	Rp. 328.575.807.431,50
2.	RKPD Tahun 2011	Rp. 383.405.000.000,00
3.	Selisih dana RKPD dengan APBD	Rp. 54.829.192.568,50

Sumber : Bappeda Kabupaten Gunungkidul, 2016.

Berdasarkan data tersebut diatas pada tahun 2012 ada besaran dana sebesar Rp.54.829.192.568,50 (14,30%) dana usulan RKPD tidak masuk dalam APBD tahun 2012. Secara utuh perencanaan sampai penganggaran bisa dilihat pada tabel 1.3, akan tetapi juga bisa dilihat perbidang salah satunya bidang fisik dan prasarana, hasil musrenbang menghasilkan tiga bidang usulan yaitu usulan 1). bidang Pemerintahan, Sosial dan Budaya; 2). bidang Fisik dan Prasarana, serta 3). bidang Ekonomi.

Hasil musrenbang, RKPD, sampai dengan APBD pada Bidang Fisik dan Prasarana dapat dilihat pada tabel 1.4 sebagai berikut :

Tabel 1.4
Hasil Musrenbang, RKPD 2011, dan Realisasi APBD 2012
Bidang Fisik dan Prasarana

No	URAIAN	BESARAN DANA
1.	Hasil Musrenbang Tahun 2011	Rp. 181.451.510.000,00
2.	RKPD Tahun 2011	Rp. 29.407.004.000,00
3.	APBD Tahun 2012	Rp. 60.916.093.100,00
4.	Hasil Musrenbang tidak masuk RKPD	Rp. 152.044.506.000,00
5.	Hasil Musrenbang tidak masuk APBD	Rp. 120.535.416.900,00
6.	Selisih dana APBD melebihi RKPD	Rp. 31.509.089.100,00

Sumber : Bappeda Kabupaten Gunungkidul, 2016.

Pada tabel 1.4 menunjukkan besaran dana pada bidang fisik dan prasarana pada RKPD sebesar Rp.29.407.004.000,00 (16,2%) dari hasil musrenbang; APBD sebesar Rp.60.916.093.100,00 (33,6%), dari hasil musrenbang; ada besaran dana Rp.31.509.089.100,00 pada APBD melebihi RKPD. Tabel 1.3 menunjukkan ada besaran dana Rp.54.829.192.568,50 (14,30%) semua bidang di RKPD tidak masuk APBD, akan tetapi bila dilihat dari bidang fisik dan prasarana seperti tabel 1.4 ada besaran dana Rp.31.509.089.100,00 APBD melebihi dana RKPD.

Kedua tabel tersebut menunjukkan perbedaan yang mencolok, apabila dilihat dari keseluruhan bidang perencanaan maupun anggaran ada 14,30% dana RKPD tidak bisa teranggarkan dalam APBD, akan tetapi bila dilihat dari bidang fisik dan prasarana ada besaran dana Rp.31.509.089.100,00 APBD melebihi RKPD, kedua perbedaan tersebut menunjukkan konsistensi dan inkonsistensi dalam perencanaan sampai dengan penganggaran.

Konsistensi menjadi penting untuk dikaji lebih lanjut mengingat bahwa dalam penganggaran harus berlandaskan pada basis perencanaan yang kuat dan kemudian, konsistensi akan menghindari terputusnya mata rantai (*missing link*) antara akumulasi aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang sudah tertuang pada PIWK dan RKPD dengan produk penganggarannya. Secara sederhana konsistensi yang dimaksud disini adalah bagaimana mewujudkan suatu kondisi tata kelola dan politik pemerintahan dalam aspek perencanaan dan

penganggaran, dengan suatu batasan bahwa yang direncanakan adalah yang dianggarkan dan yang dianggarkan adalah yang direncanakan.

Pentingnya perencanaan atau dokumen perencanaan daerah sebagai dasar penganggaran dalam mewujudkan konsistensi perencanaan dan penganggaran, walaupun masih diperlukan batasan-batasan wajar toleransi untuk mencapai konsistensi. Batasan-batasan wajar apabila adanya perubahan kebijakan dari pemerintah pusat maupun adanya bencana atau kejadian genting yang harus dianggarkan oleh daerah tanpa adanya dokumen perencanaan. Berdasarkan uraian di atas maka akan dilakukan penelitian lebih lanjut tentang konsistensi perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Gunungkidul.

I.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang dibahas sebelumnya, maka dapat dirumuskan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah :

- I.2.1. Bagaimana konsistensi antara hasil Musrenbang, RKPD, dan APBD bidang Fisik dan Prasarana Tahun Anggaran 2013-2015 di Kabupaten Gunungkidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
- I.2.2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi konsistensi antara hasil Musrenbang, RKPD, dan APBD bidang Fisik dan Prasarana Tahun Anggaran 2013-2015 di Kabupaten Gunungkidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

I.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

I.3.1. Tujuan

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui konsistensi hasil musrenbang yang tercakup dalam RKPD, sampai dengan APBD atau mengetahui keberhasilan usulan musrenbang menjadi dokumen perencanaan sampai pada penganggaran bidang fisik dan prasarana tahun anggaran 2013-2015 di Kabupaten Gunungkidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang berkaitan dengan konsistensi antara hasil musrenbang, RKPD, dan penganggaran APBD bidang Fisik dan Prasarana tahun anggaran 2013-2015 di Kabupaten Gunungkidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

I.3.2. Kegunaan/Manfaat

a. Manfaat Teoritis

- 1) Penelitian ini diharapkan untuk dapat memperdalam tentang teori perencanaan partisipatif;
- 2) Penelitian ini diharapkan untuk dapat memperdalam tentang teori penganggaran di dalam APBD Kabupaten;
- 3) Penelitian ini diharapkan untuk dapat memperdalam tentang konsistensi antara perencanaan dan penganggaran di daerah; dan

- 4) Memberikan sumbangan pemikiran kepada penelitian-penelitian yang akan datang apabila akan mengadakan penelitian yang serupa maupun yang akan melanjutkan penelitian ini.

b. Manfaat Praktis

- 1) Mengetahui keberhasilan usulan program kegiatan musrenbang masuk dalam APBD;
- 2) Menemukan hasil analisis konsistensi program dan kegiatan antara hasil musrenbang, RKPD, dan APBD;
- 3) Menemukan program kegiatan yang tidak sesuai dari RKPD kedalam APBD, dan
- 4) Menemukan dan mengetahui tentang program kegiatan APBD diluar usulan musrenbang.