
ANALISIS PENYERAPAN HASIL MUSRENBANG TINGKAT KABUPATEN DALAM ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) KABUPATEN BANYUMAS TAHUN 2016

**Tri Sutrisno¹, Atiek Sri Purwati^{2*},
Uswatun Hasanah³**

^{1,2}Universitas Jenderal Soedirman

*Corresponding Author, Email:
atiek.purwati@unsoed.ac.id

Abstrak

Selama enam belas tahun, Indonesia telah menerapkan desentralisasi pemerintahan. Implementasi dari desentralisasi membuat masyarakat Indonesia bertanya tentang manfaat sesungguhnya dari desentralisasi ini dibandingkan dengan sistem tersentralisasi di masa lalu. DPRD sebagai dewan perwakilan rakyat seharusnya mewakili masyarakat dalam desentralisasi pemerintahan. DPRD ternyata melakukan tindakan oportunistik dengan menggunakan legislatif sebagai alat untuk memenuhi kepentingan pribadinya. Agar masyarakat dapat secara nyata merasakan manfaat desentralisasi ini maka masyarakat perlu dilibatkan secara langsung dalam menentukan dan menyusun anggaran. Tujuan dari penelitian ini adalah mengidentifikasi besarnya penyerapan hasil musrenbang tingkat kabupaten dalam APBD Kabupaten Banyumas Tahun 2016 dan faktor-faktor yang mempengaruhi besarnya penyerapan. Berdasarkan hasil penelitian dan analisis data dengan menggunakan proses reduksi dan klasifikasi data menunjukkan bahwa besarnya penyerapan hasil musrenbang tingkat kabupaten dalam APBD Kabupaten Banyumas Tahun 2016 sebesar 41,07% dengan kategori tidak efektif. Faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan tersebut adalah komitmen pimpinan daerah, kualitas usulan masyarakat, dan kemampuan keuangan daerah. Temuan utama lainnya adalah pelaksanaan participatory budgeting di Indonesia khususnya Kabupaten Banyumas berbeda jika dibandingkan dengan best practice yang berasal dari Brazil. Municipal budget council (Dewan Anggaran Kota) tidak ditemukan dalam proses participatory budgeting (musrenbang) di Indonesia yang berfungsi menjamin usulan musrenbang tidak tereduksi selama proses penyusunan dan proses pembahasan APBD.

Kata Kunci: *Musrenbang, Participatory Budgeting, dan APBD*

PENDAHULUAN

Selama enam belas tahun, Indonesia telah menerapkan desentralisasi pemerintahan. Implementasi dari desentralisasi membuat masyarakat Indonesia bertanya tentang manfaat sesungguhnya dari desentralisasi ini dibandingkan dengan sistem tersentralisasi di masa lalu. DPRD sebagai dewan perwakilan rakyat seharusnya mewakili masyarakat dalam desentralisasi pemerintahan. DPRD ternyata melakukan tindakan oportunistik dengan menggunakan legislatif sebagai alat untuk memenuhi kepentingan pribadinya. Agar masyarakat dapat secara nyata merasakan manfaat desentralisasi ini maka masyarakat perlu dilibatkan secara langsung dalam menentukan

dan menyusun anggaran. Keterlibatan secara langsung itu harus dilakukan dalam makna yang sesungguhnya tanpa diwakali oleh siapapun. Untuk mewujudkan hal tersebut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional membentuk jalur untuk masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya melalui sebuah forum yang disebut sebagai musrenbang. Data APBD Kabupaten Banyumas selama tahun 2010-2015 menunjukkan Belanja Pegawai Kabupaten Banyumas mendapatkan proporsi paling tinggi, setidaknya mencapai 57,84%. Atas struktur anggaran tersebut, perlu diketahui sejauh mana aspirasi masyarakat langsung dari musrenbang dapat diserap oleh APBD Kabupaten Banyumas Tahun 2016.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana tingkat penyerapan hasil musrenbang Kabupaten Banyumas yang dapat diserap dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Banyumas Tahun 2016?
- b. Apa saja faktor yang mempengaruhi penyerapan hasil musrenbang Kabupaten Banyumas dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Banyumas Tahun 2016?

TINJAUAN PUSTAKA

Hubungan Keagenan dalam Pemerintahan

Teori keagenan (*agency theory*) menyatakan adanya hubungan kerja antara pihak yang memberi wewenang (*prinsipal*) dengan pihak yang menerima wewenang (*agen*), dalam bentuk kontrak kerja sama yang disebut "*nexus of contract*". Pihak *agen* biasanya memiliki informasi (*keuangan*) yang lebih daripada pihak *prinsipal*, sedangkan pihak *prinsipal* boleh jadi memanfaatkan kepentingan pribadi dan politiknya karena memiliki keunggulan kekuasaan (*discretionary power*) menurut Alt et al dalam Gabrielle dan Priyo (2010).

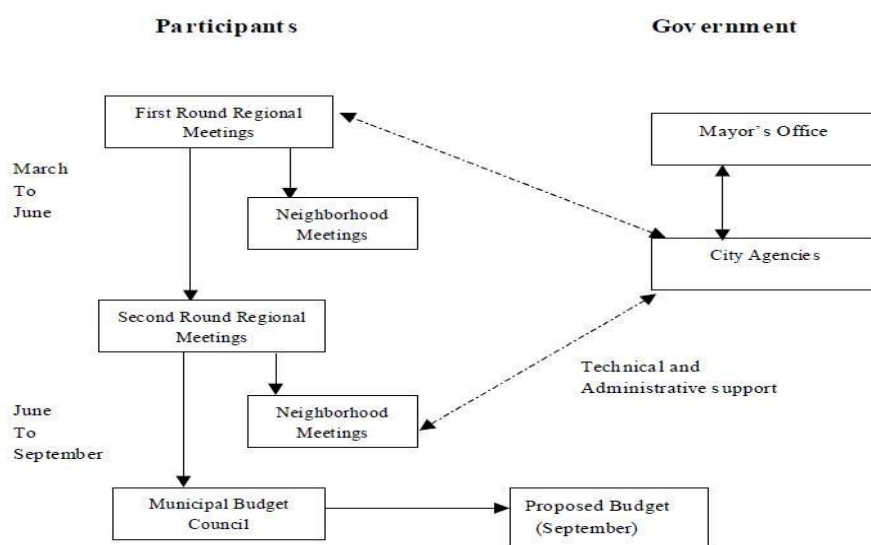
Di organisasi pemerintahan daerah Indonesia secara sadar atau tidak, teori keagenan ini telah dipraktikkan sejak otonomi dan desentralisasi diberikan kepada pemerintah daerah sejak tahun 1999. Masalah keagenan yang timbul di kalangan legislatif (*anggota dewan*) terjadi dari dua tinjauan perspektif, sebagai *prinsipal* atas eksekutif dan sebagai *agen* dengan rakyat atau pemilih Halim & Abdullah dalam Gabrielle dan Priyo (2010).

Dari perspektif *agen*, posisi legislatif adalah sebagai *agen* dan *voters/rakyat* sebagai *prinsipal*. Rakyat memilih legislator sebagai wakilnya di pemerintahan, dan memberikan dana berupa pembayaran pajak. Pihak legislatif sebagai *agen* diharapkan akan membela kepentingan mereka. Namun hal ini seringkali tidak terjadi karena ketidakjelasan aturan konsekuensi kontrol kekuasaan yang disebut *abdication*. Akibatnya, menurut Garamfalvi (1997) dalam Gabrielle dan Priyo (2010), pihak legislatif cenderung menyusun anggaran untuk kepentingan pribadi, termasuk kepentingan politik (*political interest*).

Anggaran Partisipatif

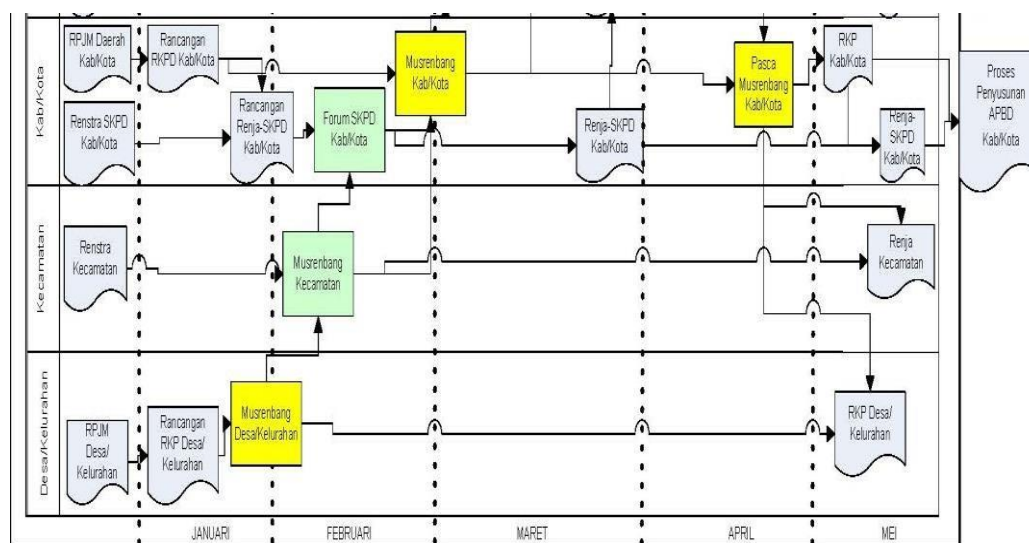
Anggaran partisipatif dalam beberapa artikel internasional dikenal dengan nama *participatory budgeting (PB)*. *Participatory budgeting* merupakan suatu *best practice* yang pertama kali diterapkan di Kabupaten Porto Alegre Negara Bagian Rio Grande do sul Tahun 1989 (Goldfrank dan Schneider, 2006). Pengembangan *Participatory*

budgeting dimulai dari tahun 1985 dimana Brazil sedang melakukan reformasi demokrasi setelah rezim militer tahun 1964-1988. Tahun 1989, Partai Buruh Brazil (Partido dos Trabalhadores) memenangkan pemilihan majelis tinggi Brazil. Kampanye yang dilakukan oleh partai Buruh Brazil (Partido dos Trabalhadores) adalah partisipasi demokrasi dan pembalikan prioritas pembelanjaan. Participatory budgeting dimaksudkan sebagai suatu alat untuk membantu warga negara dan daerah miskin mendapatkan porsi yang lebih besar dalam belanja publik. Tahun 2005, Participatory budgeting telah digunakan lebih dari 300 kabupaten/kota di 40 negara termasuk China, Ekuador, India, Italia, Mexico, Afrika Selatan, Spanyol, Uruguay dan Indonesia. Berikut ini cara kerja participatory budgeting Porto Alegre, Brazil:



Musrenbang

Kerangka hukum Musrenbang antara lain adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, PP No. 8/2008 Pasal 20 Ayat (1). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, Musrenbang adalah forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan Nasional dan rencana pembangunan Daerah. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 050-187/Kep/Bangda/2007, Musrenbang merupakan wahana untuk mensinkronisasikan dan merekonsiliasikan pendekatan "top-down" dengan "bottom-up". Pelaksanaan Musrenbang yang berjenjang mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, propinsi, hingga dibawa ke tingkat nasional. Secara lengkap rangkaian kegiatan musrenbang dilakukan sebagai berikut:

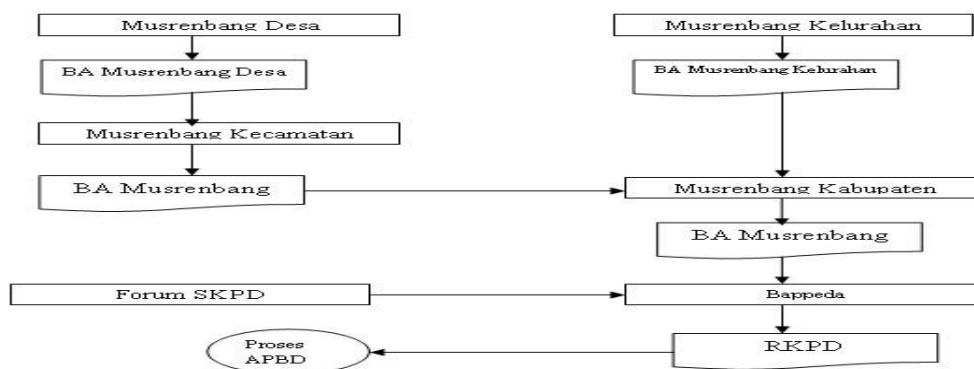


METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Penetapan informan penelitian bersifat Purposive Sampling dengan kriteria: (1) Bekerja atau berada pada instansi Bappeda, DPPKAD, atau DPRD (2) Terlibat langsung dalam proses penganggaran (3) terlibat langsung dalam proses pembahasan APBD (4) terlibat langsung dalam forum musrenbang tingkat kabupaten. Jumlah informan adalah sebanyak 7 (tujuh) orang, dengan rincian panitia Musrenbang tingkat kabupaten dari Bappeda sebanyak 3 orang, TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) dari DPPKAD sebanyak 2 orang, DPRD sebanyak 2 orang. Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan wawancara, kuisioner dan pengkajian dokumen. Data tersebut dianalisis dengan metode analisis model interaktif miles dan huberman.

HASIL PENELITIAN

Proses musrenbang yang terjadi di Kabupaten Banyumas adalah sebagai berikut:



Dengan hasil musrenbang dan tingkat penyerapan setiap tingkatan sebagai berikut:

Tingkat Penganggaran	Jumlah Usulan	Nilai
Hasil Musrenbang Kelurahan dan Kecamatan	1354	Rp 316.036.177.237
Hasil Musrenbang Kabupaten	261	Rp 42.001.820.000
Hasil Musrenbang terakomodasi dalam RKPD	458	Rp 139.844.899.500
Hasil Musrenbang terakomodasi dalam KUA&PPAS	84	Rp 29.543.110.000
APBD Tahun Anggaran 2016	91	Rp 17.252.144.000

Berdasarkan pembahasan tabel diatas hasil usulan musrenbang yang terakomodasi dalam APBD Tahun 2016 adalah 17.252.144.000 atau 41,07% dari hasil musrenbang tingkat kabupaten atau 0,54% dari total belanja daerah APBD Kabupaten Banyumas Tahun 2016 dengan kategori tidak efektif. Tingkat usulan musrenbang yang terakomodasi dalam APBD tersebut disebabkan oleh faktor:

a. Faktor komitmen pimpinan daerah

Setiap tahunnya Bupati Kabupaten Bayumas menerbitkan surat edaran bupati tentang arah kebijakan pembangunan kabupaten banyumas dan penyelenggaraan musrenbang. Dalam surat edarannya tersebut Bupati Kabupaten Banyumas menyampaikan tema pembangunan pada tahun yang akan datang dan teknis penyelenggaraan musrenbang tersebut. Konsistensi Bupati Kabupaten Banyumas dalam menjalankan RPJMD melalui tema pembangunan setiap tahunnya menunjukkan komitmen yang tinggi.

b. Faktor kualitas usulan masyarakat

Masyarakat di kabupaten banyumas secara aktif berpartisipasi dalam kegiatan penganggaran melalui musrenbang tetapi keaktifan masyarakat ini belum sejalan dengan kualitas usulan yang disampaikan. Kualitas usulan masyarakat masih kurang baik dikarenakan secara umum masyarakat belum bisa membedakan kewenangan pembangunan.

c. Faktor kemampuan keuangan daerah

Kemampuan keuangan daerah merupakan faktor utama penyerapan hasil musrenbang dapat terakomodasi dalam APBD. Belanja pegawai tidak proporsional terhadap jumlah pendapatan daerah Kabupaten Banyumas Tahun 2016. Bila dilakukan perbandingan antara Pendapatan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Belanja Pegawai terdapat hal yang tidak proporsional. Pendapatan DAU sebesar Rp1.398.539.653.000 sedangkan Belanja Pegawai pada belanja tidak langsung sebesar Rp1.700.563.342.323, terdapat selisih lebih di belanja pegawai sebesar Rp302.023.689.323. Dengan kata lain pendapatan DAU tidak mampu membayar gaji pegawai Kabupaten Banyumas dan tidak ada sisa untuk usulan musrenbang.

Suatu temuan yang menarik adalah terdapat beberapa perbedaan yang sangat signifikan antara Participatory Budgeting di Kabupaten Porto Alegre, Brazil dengan Kabupaten Banyumas, Indonesia, dengan rincian sebagai berikut:

a. Perbedaan output

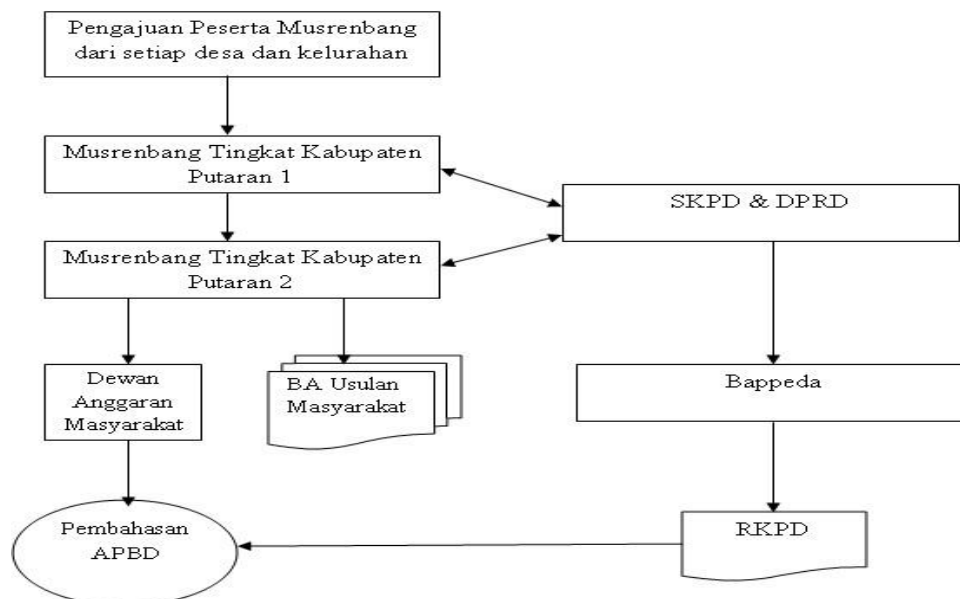
Output yang dihasilkan dalam program Participatory Budgeting di Kabupaten Banyumas hanya berupa Berita Acara Musrenbang Desa, Kelurahan, dan Kecamatan sedangkan dalam program Participatory Budgeting di Kabupaten Porto Alegre tidak hanya berupa list usulan tetapi juga memilih Municipal Budget Council. Municipal Budget Council akan memastikan dan memperjuangkan usulan dari Regional Meeting masuk dalam anggaran pendapatan dan belanja tahunan. Di Indonesia, isitilah yang sebanding dengan Municipal Budget Council tidak ditemukan dalam peraturan apapun

b. Perbedaan jumlah tingkatan

Di Kabupaten Porto Alegre, pertemuan masyarakat (Regional Meeting) hanya dilakukan dalam 2 putaran sedangkan di Kabupaten Banyumas dilakukan sebanyak 359 putaran (301 putaran musrenbang desa, 30 putaran musrenbang kelurahan, dan 27 putaran musrenbang kecamatan, dan 1 putaran musrenbang kabupaten) dengan. Jumlah putaran yang terlalu banyak menyebabkan usulan masyarakat banyak yang tersaring di setiap tingkatannya dan membutuhkan waktu pelaksanaan yang relatif lama.

c. Perbaikan model Participatory budgeting

Dengan memperhatikan semua perbedaan program Participatory Budgeting di Kabupaten Porto Alegre, Brazil dengan Kabupaten Banyumas, Indonesia dan implikasinya, seharusnya dapat kita ajukan suatu model yang program Participatory Budgeting di Kabupaten Banyumas yang lebih efisien dan menjamin penyerapan usulan masyarakat yang lebih baik.



KESIMPULAN

Efektivitas musrenbang di Kabupaten Banyumas Tahun 2015 yang terakomodasi dalam APBD Tahun 2016 adalah 41,07% dengan kategori tidak efektif. Faktor yang mempengaruhi efektivitas tersebut adalah komitmen pimpinan daerah, kualitas usulan masyarakat, dan kemampuan keuangan daerah. Selain itu, terjadi perbedaan pelaksanaan participatory budgeting di Indonesia dengan best practice yang ada di Brazil.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Syukriy. 2007. Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah: Pendekatan Principal-Agent Theory. *Jurnal Riset Akuntansi Indonesia*.
- Brodjonegoro P.S, Bambang. 2004. Participatory Budgeting in Decentralized Indonesia: What Do Local People Expect?. *UN Research: Participatory Planning and Budgeting at The Sub-National Level*.
- Goldfrank, Benjamin and Schneider, Aaron. 2006. Competitive Institution Building : The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul. *Proquest Journal*
- Melgar, Teresa R. 2014. A Time of Closure ? Participatory Budgeting in Porto Alegre , Brazil , after the Workers ' Party Era. *Proquest Journal*
- Moeloeng, J, Lexy. 2010. Metodology Penelitian kualitatif. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Wampler, Brian. 2000. A Guide to Participatory Budgeting. internationalbudget.org
- Weber, Rachel.2015. Participatory Budgeting and Planning. *Proquest Journal*
- Republik, Indonesia. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Republik, Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
- Republik, Indonesia. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor Nomor 050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman Penilaian Dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).