

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan di Indonesia menganut sistem desentralisasi dan otonomi daerah, yang memberi kewenangan besar kepada pemerintah daerah untuk mengelola keuangannya secara mandiri. Desentralisasi ini, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang, memberikan tanggung jawab penuh kepada pemerintah daerah untuk merencanakan dan mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Suriadi et al., 2024). Meskipun demikian, penerapan desentralisasi fiskal juga menghadirkan tantangan baru, terutama terkait koordinasi, efisiensi, dan efektivitas penggunaan anggaran (Devi et al., 2023)

APBD memiliki peran sentral sebagai instrumen perencanaan pembangunan daerah yang berdampak langsung pada kesejahteraan masyarakat. Proses penyusunan dan pelaksanaannya mencerminkan prioritas pembangunan dan efektivitas program yang dijalankan pemerintah daerah (Lestari, 2023). Sesuai dengan peraturan yang berlaku, APBD ditetapkan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang menjadi dasar pengelolaan keuangan selama satu tahun anggaran. Untuk memastikan pengelolaan anggaran berjalan efisien, transparan, dan sesuai dengan prioritas pembangunan, setiap tahapan penyusunan APBD diatur melalui pedoman yang ketat (Rahman, 2022).

Proses penyusunan APBD dimulai dengan penyerapan aspirasi masyarakat melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Hasil dari Musrenbang kemudian menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk menyusun

rencana kerja yang selaras dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Rencana ini kemudian diterjemahkan menjadi Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS), yang dibahas bersama antara pihak eksekutif dan legislatif. Selanjutnya, setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA-SKPD), yang menjadi dasar untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang APBD. Seluruh proses ini bermuara pada penetapan Peraturan Daerah (Perda) APBD yang menjadi dasar pelaksanaan program selama satu tahun (Sofiyani et al., 2025).

Kebijakan anggaran saat ini mengedepankan prinsip "*money follows program*", yang memastikan alokasi dana mengikuti program yang memberikan manfaat nyata, bukan sekadar memenuhi fungsi rutin birokrasi. Hal ini mendorong pemerintah daerah untuk menyusun APBD yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan selaras dengan prioritas pembangunan nasional (Sukesti & -, 2014).

Meskipun demikian, dalam praktiknya, pengelolaan APBD di beberapa daerah masih menghadapi tantangan. Sebagai contoh, di salah satu kota yang relatif baru, pengelolaan APBD menunjukkan fluktuasi yang signifikan. Data menunjukkan realisasi pendapatan dan belanja yang berfluktuasi dari tahun ke tahun. Kondisi ini mengindikasikan adanya dinamika dalam pengelolaan anggaran, di mana kemampuan pemerintah daerah untuk merealisasikan pendapatan tidak selalu sejalan dengan target yang ditetapkan (Devi et al., 2023). Fluktuasi ini juga

menunjukkan perlunya evaluasi dan penyesuaian kebijakan agar lebih efektif dalam mencapai target pembangunan.

Analisis terhadap kinerja program pemerintah daerah juga menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara anggaran yang dialokasikan dengan dampak yang dihasilkan. Meskipun anggaran yang cukup besar telah dialokasikan, beberapa program di berbagai sektor, seperti pertanian, belum mampu memberikan dampak yang signifikan terhadap produktivitas dan kontribusinya terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Sebagai contoh, kontribusi sektor pertanian terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) masih relatif rendah, meskipun sektor ini memegang peranan penting dalam ketahanan pangan dan penyerapan tenaga kerja (Rahmatunnisa, 2023).

Kondisi ini menyoroiti adanya masalah efektivitas dalam pengelolaan APBD, yang dapat disebabkan oleh dinamika dalam proses penyusunannya. Temuan di lapangan mengindikasikan bahwa proses penyusunan anggaran tidak sepenuhnya didasarkan pada kebutuhan teknokratis dan aspirasi masyarakat, melainkan juga dipengaruhi oleh kontestasi birokrasi. Kontestasi ini terjadi ketika para aktor dalam struktur pemerintahan, baik di internal SKPD maupun antara eksekutif dan legislatif, bersaing untuk memperebutkan pengaruh terhadap alokasi sumber daya publik.

Fenomena ini dapat dijelaskan melalui pendekatan teoretis seperti pluralisme birokrasi, yang memandang birokrasi sebagai entitas yang terdiri dari kelompok-kelompok dengan kepentingan yang saling bersaing (Arahman, M. T., & Kumorotomo, 2020). Selain itu, teori pertukaran sosial dapat membantu memahami

bagaimana hubungan kekuasaan, kedekatan personal, dan kepentingan timbal balik membentuk relasi antar aktor birokrasi dalam proses penyusunan anggaran. Pertukaran ini seringkali melibatkan dukungan, informasi, dan loyalitas untuk memperoleh alokasi anggaran yang menguntungkan (Rozza et al., 2023).

Ketidaksesuaian antara alokasi anggaran dan dampak yang dihasilkan menunjukkan adanya ketidakefektifan yang berdampak pada pencapaian target pembangunan daerah. Masalah ini dipengaruhi oleh interaksi sosial di dalam sistem birokrasi, di mana masing-masing pihak berupaya memengaruhi alokasi anggaran sesuai dengan kepentingan mereka. Hal ini seringkali menghambat pencapaian tujuan pembangunan yang telah ditetapkan.

Penelitian sebelumnya telah banyak membahas mengenai penyusunan APBD, terutama terkait tarik-menarik kepentingan antara pihak eksekutif dan legislatif. Namun, penelitian ini bertujuan untuk melihat lebih dalam pada dinamika kontestasi yang terjadi di dalam birokrasi itu sendiri. Dengan menggabungkan teori pluralisme birokrasi dan teori pertukaran sosial, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai mekanisme pertukaran kepentingan, jaringan pengaruh, serta strategi negosiasi yang terjadi di antara para pejabat birokrasi. Fokus ini diharapkan dapat mengungkap akar sosiologis dari ketidakefektifan kebijakan anggaran daerah, terutama pada sektor-sektor strategis seperti pertanian, yang memiliki peran penting bagi kesejahteraan masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan proses kompleks yang melibatkan banyak aktor, terutama para birokrat di setiap

instansi pemerintahan. Meskipun tujuan utama APBD adalah untuk mendukung prioritas pembangunan, dinamika internal birokrasi, seperti hubungan kekuasaan dan kepentingan administratif, sering kali memengaruhi proses alokasi anggaran. Hal ini dapat memicu kontestasi birokrasi di mana setiap instansi berusaha mempertahankan atau memperjuangkan anggaran mereka.

Berdasarkan fakta yang ada, sering kali ditemukan ketidaksesuaian antara alokasi anggaran dan dampak nyata yang dihasilkan di sektor-sektor strategis, seperti pertanian. Meskipun dana telah dialokasikan, produktivitas sektor tersebut terkadang masih rendah dibandingkan dengan potensi yang seharusnya. Fenomena ini memunculkan pertanyaan penting mengenai strategi yang digunakan para birokrat dalam mengawal proses perencanaan anggaran. Oleh karena itu, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

"Apa saja upaya yang dilakukan birokrat untuk mempertahankan rencana kerja dan anggaran belanja agar dapat masuk ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)?"

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dijelaskan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1.3.1 Tujuan Umum

Untuk menganalisis strategi yang digunakan oleh birokrat di lingkungan pemerintahan daerah dalam mengawal proses penyusunan rencana kerja dan anggaran belanja agar dapat diakomodasi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Mengidentifikasi aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh birokrat di tingkat perangkat daerah untuk memastikan rencana kerja dan anggaran belanja mereka dipertahankan.
2. Menganalisis peran berbagai pemangku kepentingan (stakeholders) dalam memengaruhi alokasi anggaran belanja selama proses penyusunan APBD.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Akademik

Penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran baru dan menambah wawasan pengetahuan mahasiswa maupun khalayak umum pada pemahaman tentang dinamika interaksi antar birokrat dalam proses pengawalan APBD, dan menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dengan menganalisis aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh OPD dalam pengawalan rencana kerja dan anggaran belanja,
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi yang bermanfaat bagi pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lainnya dalam menyusun kebijakan anggaran yang lebih responsif terhadap kebutuhan Masyarakat.