

Dr. SY.A. RAZAK ALQADRIE, SE.,MM., Ak.,CA

KATARAK

ANGGARAN:

INTERAKSI DAN SIMBOL

KEBIJAKAN DEMI

KEPENTINGAN RAKYAT

Dr. SY.A. RAZAK ALQADRIE, SE.,MM., AK.,CA

KATARAK ANGGARAN: INTERAKSI DAN SIMBOL
KEBIJAKAN DEMI KEPENTINGAN RAKYAT



WINEKA MEDIA
BILA DIRI SEPANJANG HAYAT

**KATARAK ANGGARAN: INTERAKSI
DAN SIMBOL KEBIJAKAN DEMI
KEPENTINGAN RAKYAT**

KATARAK ANGGARAN: INTERAKSI DAN SIMBOL KEBIJAKAN DEMI KEPENTINGAN RAKYAT

Penulis:

Dr. SYA Razak Alqadrie, SE., MM., Ak.,CA



WINEKA MEDIA
BELAJAR SEPANJANG HAYAT

**KATARAK ANGGARAN: INTERAKSI DAN SIMBOL KEBIJAKAN
DEMI KEPENTINGAN RAKYAT**

Dr. SY.A Razak Alqadrie, SE., MM., Ak.,CA

ISBN: 978-602-5973-36-9

Copyright © 2018

Penerbit Wineka Media



WINEKA MEDIA
BELAKANG SEMANJANG HAYAT

Anggota IKAPI No.115/JTI/09

Jl. Palmerah XIII N29B, Vila Gunung Buring Malang 65138

Telp./Faks : 0341-711221

Website: <http://www.winekamedia.com>

E-mail: winekamedia@gmail.com

Hak cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim. Allah Maha besar. Segala puji dan syukur bagi Allah, Tuhan pemberi nikmat, rezeki, dan kebahagiaan, Penabur Cahaya Ilham, Pilar nalar kebenaran dan kebaikan yang terindah, Sang Kekasih tercinta yang tak terbatas pencahayaan cinta-Nya, Penebar kasih-sayang tanpa batasan waktu dan tempat. Dengan cahaya ilham, cinta dan kasih sayang-nya, Allah telah membimbing dan mengantarkan penulis untuk menyelesaikan berbagai tahapan penulisan buku ini.

Kandungan tulisan dalam buku ini mencoba menggali nilai-nilai dalam pandangan pragmatis dan praktis di dalam melihat anggaran untuk mempelajari ideologi sosial dan politik yang dianut oleh suatu masyarakat atau pemerintah. Anggaran tidak dapat dimengerti tanpa mengetahui "*context*", sehingga dalam penulisan buku ini tidak memfokuskan pada angka-angka dalam proses anggaran. Penulisan buku ini lebih melihat beberapa pemicu seperti budaya politik dan ideologi sosial.

Sangat disadari bahwa dengan kekurangan dan keterbatasan yang dimiliki penulisan baik ilmu maupun kekeliruan dari kemampuan melihat, memaparkan materi serta kurang teliti dan penguasaan teknik penulisan sehingga ditemukan bentuk kesalahan, ketidak-sinkronan dan kedalaman pembahasan. Walaupun penulis telah dikerahkan segala kemampuan untuk lebih teliti, namun masih dirasakan banyak kekurang tepatan. Oleh

karena itu penulis mengharapkan saran yang membangun agar tulisan ini bermanfaat bagi yang membutuhkan. Atas masukan dan koreksi konstruktif itu, penulis menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya disertai ucapan terima kasih yang tiada terhingga.

Malang,

Penulis

Daftar Isi

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB 1	1
Peran Manusia dalam Proses Kebijakan Anggaran	1
1.1. Pengantar	1
1.2. Nilai & Etika : Sebuah “Pilihan” Dilematis Dalam Pengambilan Keputusan	6
1.3. Etika Dalam Perspektif Ideologi Dan Filosofis	9
1.4. Teori Etika Deontologis	10
1.5. Teori Etika Teleologi	13
1.6. Dimensi Etika Dalam Pembuatan Keputusan	17
1.7. Potret Etika Individu Dalam Perencanaan Dan Penganggaran	20
Daftar Pustaka	25
BAB 2	29
Perhelatan Musrenbang Era Reformasi: Antara Harapan dan Kenyataan	29
2.1. Pengantar	29
2.2. Masyarakat Sebagai Stakeholders Hanya Dijadikan Objek Partisipasi	31
2.3. Musrenbang Sebagai Media Komunikasi Yang Komuflatif : “Pembukaan Kran” Merupakan Saluran “ Input Ide” Masyarakat	40
2.4. Partisipasi Pada Era Reformasi : Perbedaan Istilah Atau	

“ Ganti Baju”	48
Daftar Pustaka	54
BAB 3	57
Carut-Marut Dalam Perencanaan Dan Penganggaran: Gambaran Kronologik Kebijakan Rezim Kekuasaan Era Reformasi	57
3.1. Pengantar	57
3.2. . Hak Versus Kewajiban Eksekutif dan Legislatif: Kepatuhan Dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran.....	59
3.3. Ego Sektoral : Sebuah Gambaran Perilaku Eksekutif Dan Legislatif Dalam Proses Perencanaan Dan Penganggaran	66
3.4. Makna Keadilan : Mewujudkan Sistem Perencanaan Dan Penganggaran Yang Akuntabel	72
Daftar Pustaka	80
BAB 4	85
Kepedulian Sosial dalam Proses Penyusunan Anggaran sebagai Jalan dan Dapur Bagi Kesejahteraan Rakyat	85
4.1. Pengantar	85
4.2. Akuntabilitas Demokrasi : Buruk Rupa Tata Kelola Dalam Proses Penyusunan Anggaran	88
4.3. Alokasi Anggaran yang Transparan Sebagai Bentuk Arogansi Keputusan Politik Era Reformasi	95
4.4. Reformasi Anggaran Membentuk Individualis-Materialis Dalam Membuat Kebijakan Publik.....	100
Daftar Pustaka	109
BAB 5	115

Menguak Motif Di Balik “Kepentingan” Eksekutif Dan Legislatif Dalam Proses Pembahasan Dan Penetapan Anggaran.....	115
5.1. Pengantar	115
5.2. Mutualisme Anggaran: Gambaran Pembahasan dan Penetapan Anggaran.....	117
5.3. Proses Pembahasan dan Penetapan APBD : Sebuah Kamuplase.....	127
Daftar Pustaka	132
BAB 6.....	137
Refleksi Perilaku Kuasa Eksekutif Dan Legislatif Dalam Proses Penyusunan Anggaran	137
6.1. Pengantar	137
6.2. Etika Di Praktik dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran: Refleksi Temuan Lapangan.....	139
6.3. Pengaburan dalam Proses Penyusunan Anggaran Daerah..	146
6.4. Metafora Katarak : Memahami Proses Penyusunan Anggaran Daerah	150
6.5. Ringkasan	157
Daftar Pustaka	159
BAB 7.....	162
Simpulan.....	162

Bab I.

Peran Manusia dalam Proses Kebijakan Anggaran

1.1. Pengantar

Pembahasan perilaku dan anggaran, dapat dimulai dari pandangan tradisional mengenai anggaran. Dalam pandangan tradisional proses penyusunan anggaran oleh sebagian orang dianggap sebagai pekerjaan teknis. Ketika pekerjaan teknis dilaksanakan yang terpikirkan dalam anggaran adalah angka-angka yang menunjukkan jumlah, estimasi dan kata-kata keuangan lainnya. Sesungguhnya yang terpenting di balik seluruh *image* teknis tentang anggaran adalah manusia, karena manusia yang menyusun anggaran dan harus hidup dengan anggaran tersebut.

Becker dan Green (1962:392) berpendapat bahwa aspek perilaku penganggaran merupakan perilaku manusia yang terlibat dalam proses pembuatan anggaran dan ketika orang mencoba hidup dengan anggaran. Pendapat ini dipertegas Siegel dan Marconi (1989) bahwa angka-angka yang ada dalam anggaran merupakan hasil pemikiran orang-orang yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Dengan demikian, pentingnya aspek manusia, terutama untuk menggali lebih jauh keperilakuan di balik "praktik kebijakan" penganggaran dan menjadi focus yang menarik tulisan buku ini.

Para akademisi dan pemerhati lainnya mulai melihat pentingnya melakukan penelitian tentang aspek manusia yang memiliki peranan penting dalam perancangan anggaran (Becker dan Green, 1962; Siegel dan Marconi, 1989; Callahan, 2002; Ebdon, 2002). Hal tersebut dapat diartikan bahwa para akademisi yakin dalam mengkaji akuntansi seperti anggaran diperlukan pemahaman mengenai manusia sebagai pelaku, sehingga perlu tersedia pengetahuan mengenai hal apa saja yang melatarbelakangi keputusan mereka (manusia).

Kebijakan anggaran tidak terlepas dari aspek manusia dalam mengambil keputusan. Aspek manusia menjadi penting dalam beberapa dekade terakhir ini karena para manajer dan akuntan profesional harus dapat mengidentifikasi kebutuhan tambahan. Kebutuhan tambahan informasi ekonomi yang tidak dapat disampaikan oleh sistem akuntansi atau tidak dilaporkan dalam pelaporan keuangan. Siegel dan Marconi (1989: 65) menyatakan bahwa informasi adalah informasi ekonomi yang tidak selalu bersifat keuangan. Tambahan yang dimaksudkan Siegel dan Marconi sesungguhnya akan memberikan makna yang lebih luas dan memungkinkan akan lebih banyak informasi yang dapat diberikan dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian, sejalan dengan bangkitnya minat terhadap fungsi ekonomi, perilaku manusia dan fungsi organisasional dalam akuntansi, maka dipandang perlu adanya perubahan secara radikal pada perspektif kajian yang dilakukan dengan pendekatan positivisi.

Kebijakan anggaran sebagai sebuah realitas sosial hanya bersifat kontekstual. Sifat kontekstual ini di antaranya karena adanya muatan politik tertentu pada setiap kebijakan. Kebijakan yang melahirkan APBD itu sendiri bagaikan “kotak hitam” bagi masyarakat luar hanya diketahui oleh eksekutif maupun legislatif. “Kotak hitam” anggaran merupakan “ruang permainan” eksekutif dan legislatif sarat dengan *self-interest*, sehingga cenderung mengabaikan kepentingan masyarakat yang lebih besar. Ruang permainan yang sangat manis, tetapi jika dilihat dari belanja untuk mencukupi “perut” eksekutif dan legislatif seperti pembiayaan rutin yang menyangkut pembelian sarana dan prasarana penunjang, kenaikan gaji, biaya “plesir” ke luar negeri dan lainnya, tentunya ruang permainan tersebut menjadi pahit rasanya. Sementara wajah dan tata kelolanya seperti “permainan sandiwara” yang penuh dengan tipu daya demi perjuangan untuk membela rakyat yang diselipi kepentingan eksekutif dan legislatif.

“Permainan sandiwara” yang penuh dengan tipu daya dikemukakan oleh Erving Goffman seorang sosiolog ternama abad 20 dikenal dengan teori dramaturgi. Erving Goffman dengan teori dramaturginya mencoba menganalisa tingkah laku manusia diibaratkan sebagai metafora teater, di mana lingkungan masyarakat menjelma menjadi sebuah panggung. Manusia yang ada di dalamnya bertindak sebagai aktor menyusun performa mereka untuk memberi kesan pada yang lainnya. Aktor-aktor ini seperti logika orang bermain sandiwara, di mana masing-masing aktor harus menjalankan perannya dalam garis skenario sang

sutradara. Analogi di atas sangat relevan untuk digunakan dalam melihat peristiwa penetapan kebijakan anggaran di lingkungan pemerintahan. Penetapan kebijakan anggaran yang direpresentasikan dalam bentuk pernyataan, pertanyaan dan sanggahan kepada kawan maupun lawan politiknya tampak persis sebagai sebuah panggung drama.

Aktivitas dan perilaku pemerintah merefleksikan nilai dan tujuan social apakah telah tercermin dalam penganggaran. Sebagaimana Wildavsky (2004: 12) mengungkapkan bahwa perhatian pada anggaran tidak dapat dipisahkan dari budaya. Perhatian tersebut perlu adanya pandangan pragmatis dan praktis di dalam melihat anggaran dengan mempelajari ideologi sosial dan politik yang dianut oleh suatu masyarakat atau pemerintah. Karena itu, King (2000: 44) berpendapat bahwa anggaran tidak dapat dimengerti tanpa mengetahui "*context*". Selain itu juga Koven (1999: 23) dalam studinya tidak memfokuskan pada angka-angka dalam proses anggaran, akan tetapi ia melihat beberapa pemicu seperti budaya politik dan ideologi sosial.

Untuk menggali lebih jauh mengenai faktor pemicu yang dimaksud di atas, Wildavsky (2004) mengemukakan bahwa tampaknya anggaran berpihak pada rakyat, namun sesungguhnya anggaran tersebut adalah sebuah realitas semu. Anggaran merupakan muara dari pergulatan antara eksekutif dan legislatif. Artinya, bahwa semua permainan yang menggambarkan kepentingan eksekutif dan legislatif tercermin dalam anggaran. Dengan kata lain bahwa anggaran menjadi gambaran perilaku eksekutif dan legislatif. Dengan demikian faktor yang paling menonjol dalam sistem penganggaran adalah kepentingan pribadi dan perubahan kekuasaan serta politik internal.

Covaleski dan Dirsmith (1986:12) mengatakan bahwa anggaran sebagai substansi dan sekaligus dampak dari proses tawar-menawar politik yang berguna untuk melegitimasi dan mempertahankan sistem kekuasaan dan kendali dalam organisasi. Artinya, interaksi manusia dibutuhkan pada setiap proses anggaran, sehingga aspek perilaku haruslah dipahami sepenuhnya untuk menghindari dampak yang mungkin muncul sebagai akibat *human-related dysfunctional* dari anggaran.

Proses anggaran dalam kehidupan sosial nilai dijadikan landasan, alasan, atau motivasi oleh manusia untuk bersikap dan bertingkah laku baik disadari maupun tidak. Nilai sebagai panduan yang berasal dari dalam diri untuk bertindak dan bersikap yang berupa prinsip-prinsip mengenai

bagaimana menjalani hidup dan mengambil keputusan. Prinsip hidup untuk mengambil keputusan dapat menciptakan perbedaan dalam motivasi dan perilaku seseorang disebut kerangka idealistik (*idealistic framework*). Berbeda dengan *idealistic framework*, maka *materialistic framework* yang telah dikemukakan Karl Marx dan pendukungnya menyatakan bahwa ide bukanlah sebab utama dari perilaku. Ide tergantung pada basis ekonomi, sehingga tidak menyebabkan perkembangan norma budaya, sistem ekonomi, atau sistem politik. Sebaliknya pula sebuah tipe sistem ekonomi akan menciptakan sebuah ideologi. Di sini Karl Marx berpendapat sebuah struktur ekonomi feodal akan menciptakan sebuah sistem nilai yang membenarkan feodalisme, dan sebuah ekonomi kapitalis akan menciptakan sebuah ideologi untuk membenarkan kapitalisme (Siegel dan Marconi, 1989: 5-7).

Selain kedua kerangka kerja di atas, dikenal juga kerangka kerja lain yakni *symbolic interactionist framework* menyatakan bahwa makna dan "realita" ditentukan secara sosial lewat proses interaksi orang dengan orang lainnya, yang mencapai definisi mutual terhadap situasi sosialnya, dan secara kolektif bisa menghasilkan persetujuan tentang "what is" (Blumer, 1969:4). Dalam kerangka ini, dunia diasumsikan tanpa makna kecuali orang menciptakan makna bersama. Berdasarkan pandangan ini, maka kebijakan penganggaran adalah realita fisik, dan karenanya sebuah consensus kuat tidak dapat membuatnya hilang atau berubah. Akan tetapi, "makna" dari kebijakan penganggaran tersebut dapat berbeda dan berubah sesuai dengan konsensus orang yang berhubungan dengan itu.

Kebijakan penganggaran sebagai sebuah realitas dibangun melalui interaksi social, di mana memerlukan proses negosiasi kebijakan merupakan sebuah kerdaraan utama. Proses ini membawa pada persetujuan yang menghasilkan kondisi struktural. Kondisi ini menggambarkan secara eksplisit tatanan dan konteks fenomena kebijakan itu. Realitas merupakan konstruksi social yang diciptakan manusia. Penafsiran kebenaran itu bersifat nisbi terhadap realitas, karena sesuai dengan konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. Manusia adalah makhluk kompleks, karena manusia merupakan kesatuan diversitas dan diversitas kesatuan (Poespoprojo, 1987:1). Artinya bahwa manusia selain sebagai makhluk individu, namun menurut kodratnya juga merupakan makhluk sosial. Sifat dan kodrat manusia saling berkorelasi, di

mana kodrat individual manusia tidak mungkin berkembang di luar hubungan sosial dengan sesamanya.

Sifat dan kodrat yang dimiliki manusia ini menunjukkan bahwa manusia sesungguhnya sosok yang aktif, dinamis dan *goal-oriented*, sehingga mampu untuk menciptakan realitas sosial tersebut (termasuk di balik “praktik kebijakan” anggaran) atau dunianya sendiri melalui pemberian sistem makna. Realitas sosial itu memiliki makna ketika realitas sosial dikonstruksi dan dimaknai secara subjektif oleh individu lain, sehingga akhirnya memantapkan realitas itu secara objektif. Berger mengajukan pandangan tentang pentingnya pemikiran yang tidak menceraikan antara perilaku sosial itu (sebagai dunia sosial obyektif) dari inti kepribadian manusia (sebagai dunia subyektif) yaitu kesadaran dan kebebasannya (Poloma, 1984:397).

Kesadaran dan kebebasan sebagai individu berkaitan erat dengan lingkungan masyarakat. Individu satu dengan individu lainnya dalam pengambilan keputusan bisa bertindak sama, namun juga ia menyadari bahwa kemungkinan untuk bertindak yang tidak sama. Bertindak sama atau tidak tersebut diputuskan setelah ia berinteraksi dan dipengaruhi oleh masyarakatnya; dan itulah yang disebut *socially constructed reality* (Berger dan Luckmann, 1975:56). Istilah *socially constructed reality* oleh penulis, lebih ditekankan pada realitas perkerjasama sosial (*social engineering reality*)¹.

Realitas adalah hasil perkerjasama manusia (*reality is a human engineering*) yang diciptakan melalui interaksi sosial (*social interaction*). Realita dalam interaksi sosial itulah yang dapat menimbulkan berbagai problema antara lain problema sosial, etika, norma, keadilan, kepentingan, konsep dan transparan dan lain sebagainya. Hal ini dilakukan dengan melakukan perkerjasama lingkungan dunia di sekitar mereka dengan menggunakan *induktif analit*². Jika kita, misalnya, melihat angka-angka yang dihasilkan dari struktur pembuatan “praktik kebijakan” penganggaran maka semuanya akan tampak sama sesuai dengan aturan yang ada.

¹ *Constructed* lebih menekankan pada aspek fisik, pada hal penelitian ini mencakup isu-isu; etika, moral, humanistik partisipasi, keadilan dan hal tertentu yang bersifat fisis. Oleh karena itu, untuk selanjutnya peneliti akan konsisten menggunakan konsepsi realitas perkerjasama sosial (*social engineering reality*).

² *Induktif analitik* adalah kesimpulan yang didasarkan pada data-data lapangan, kemudian ditarik ke pembentukan konsepsi.

Sebaliknya kesadaran para eksekutif dan legislative dalam berinteraksi di balik “praktik kebijakan” penganggaran tentu tidak akan sama dengan aturan yang ada. Dengan demikian, eksistensi realitas sosial obyektif yang dapat dilihat dalam hubungannya dengan institusi-institusi sosial.

Penjelasan tambahan bahwa dunia obyektif merupakan struktur relevansi tertentu yang dapat diterapkan oleh seseorang individu dalam kesadarannya. Obyek konstruksi atas realitas social adalah masyarakat sebagai bagian dari suatu dunia manusiawi, yang dibuat oleh manusia, dihuni olehnya, dan pada gilirannya membuat ia berada dalam suatu proses historis yang berlangsung terus-menerus. Lebih lanjut Berger menjelaskan bahwa individu merupakan produk dan sekaligus pencipta pranata sosial. Anggaran sebagai pranata sosial diciptakan untuk manusia dan anggaran juga mengembangkan realitas obyektif lewat konstruksi sosial. Secara empirik, pranata- pranata itu selalu berubah seiring dengan perubahan kepentingan individu. Buku ini menjadi penting, terutama untuk menggali lebih jauh aspek keperilakuan di balik anggaran. Aspek keperilakuan ini dapat memberi nuansa sebagai sebuah tabir untuk membuka seluk beluk dari anggaran dipandang sebagai “peluang” yang tidak saja dalam fenomena konsepsi tetapi juga dapat dirasakan. Selain itu juga, diharapkan dapat menjelaskan hubungan yang sesungguhnya antara manusia dan anggaran sebagai refleksi watak pemimpinnya.

1.2. Nilai dan Etika: Sebuah ”Pilihan” Dilematis dalam Pengambilan Keputusan

Perkembangan dan perubahan yang terjadi dari zaman ke zaman memiliki corak dan ciri yang berbeda. Kondisi ini cenderung memacu manusia untuk selalu berpikir mencari nilai kebenaran, sebagai hakikat harga diri dan keberlangsungan duniawi yang sejati. Harga diri setiap manusia memiliki prinsip dalam bertindak. Prinsip semacam tolak ukur dan rujukan yang membentuk warna sebuah tindakan. Siegel dan Marconi (1989:3-4) menyatakan bahwa akuntansi keperilakuan berisi studi reaksi manusia ketika informasi diproses untuk pembuatan keputusan, dan pengembangan strategi dalam memotivasi serta mempengaruhi perilaku, aspirasi, dan tujuan orang yang menjalankan organisasi.

Bagaimana mempengaruhi orang dalam bertindak, salah satu hal yang nampaknya cukup menonjol dalam membentuk warna sebuah tindakan adalah nilai (*value*) yang dianut oleh setiap orang atau organisasi. Secara umum, nilai dapat berupa pandangan, pertimbangan, keyakinan atau juga bisa timbul dari ajaran agama. Terkadang suatu nilai bisa muncul begitu saja, karena sudah menjadi bagian integral dengan pola hidup dan seluruh kepribadian seseorang. Nilai merupakan sesuatu yang paling dihargai, sehingga seseorang terdorong untuk melaksanakannya. Dalam pelaksanaannya tentu setiap orang memiliki perbedaan dalam motivasi dan perilaku berupa suatu sikap yang menjadi dasar untuk menjalankan tugasnya. Barnadib (1987: 31-32) menyatakan bahwa setiap sikap pasti mengandung konsekuensi dari suatu penilaian yang didasarkan atas azas-azas objektif rasional atau subjektif emosional belaka.

Konsekuensi dari suatu penilaian dalam pandangan etika atau moral, akan mempengaruhi pola perilaku atau orientasi seseorang dalam menjalani kehidupannya di dunia ini. Pola perilaku tersebut termasuk dalam membuat keputusan-keputusan yang berkaitan dengan kebijakan anggaran sesuai profesi yang dijalannya. Artinya bahwa tindakan manusia selalu mempunyai tujuan tertentu yang ingin dicapainya dan merupakan eksternalisasi dari nilai atau ideologi yang dianut atau diyakininya. Dalam interaksi sosial, konsep seperti kejujuran, kebenaran, kasih sayang, rela berkorban, dan sebagainya merupakan dambaan dan wujud kongkrit dari nilai etika. Lee (1993) menjelaskan bahwa etika secara umum dapat dilihat dari gambaran ketika seseorang yang biasanya dihadapkan dengan kebutuhan untuk membuat pilihan yang mempunyai konsekuensi antara diri mereka sendiri dan orang lain.

Pilihan tersebut sering memunculkan suatu dilema, ketika sebuah tindakan membawa pengaruh baik untuk satu orang atau satu pihak tertentu namun tidak membawa pengaruh baik bagi seseorang lainnya. Ketika seseorang mengambil tindakan, maka selalu disesuaikan dengan situasi yang dibuatnya. Menurut Denzin (1992:5) bahwa sebelum memahami situasi manusia tidak akan bertindak, sehingga tindakan tersebut akan selalu disesuaikan dengan definisi situasi yang dibuatnya. Situasi diartikan sebagai proses interaksi baik dengan diri sendiri maupun dengan orang lain yang bermuara pada pengambilan keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Pengambilan keputusan tidak mungkin terlepas

dari ketentuan-ketentuan yang berlandaskan pada nilai-nilai etika (Harrington, 1996:373; Wahab,1999:12).

Etika secara umum mencoba untuk memberikan penjelasan yang berhubungan dengan individu dan masyarakat, serta mencoba untuk menetapkan tugas-tugas atau kewajiban yang harus dilaksanakannya. Penjelasan Lee (1993) di atas menekankan bahwa baik dan buruk suatu perbuatan manusia merupakan fokus dari pembahasan etika. Di mana baik dan buruknya perbuatan tersebut, sangat ditentukan oleh sudut pandang individu yang hidup di tengah-tengah masyarakat dalam kerangka nilai yang berlaku di lingkungan tersebut. Secara umum, perilaku beretika diperlukan oleh masyarakat agar semuanya dapat berjalan secara teratur. Mengingat kebutuhan etika dalam masyarakat cukup penting, hal ini berakibat banyak diantara nilai-nilai etika yang dimasukkan dalam Undang-Undang. Arens dan Loebbecke (1995:79) berpendapat bahwa sejumlah besar nilai-nilai etika dalam masyarakat tidak dimasukkan dalam Undang-Undang karena sifat nilai tertentu yang memerlukan pertimbangan. Dengan demikian, etika sebagai pemikiran dan pertimbangan moral serta pengembangan aturan main memegang peran kunci dalam memberikan dasar bagi individu atau masyarakat untuk melakukan tindakan.

Etika lebih banyak berbicara tentang baik dan buruk, bukan benar dan salah sebab yang berbicara tentang benar atau salah adalah hukum. Baik dan benar lebih didasarkan pada norma dan tata krama yang pada umumnya tidak tertulis, tetapi telah disepakati oleh masyarakat sebagai suatu tata nilai. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat tidak hanya dinilai dari aspek hukum saja, tetapi harus dilihat dari kepatutan suatu kebijakan dibuat. Pertimbangan tentang nilai dan konsekuensi merupakan dimensi psikologis. Kaitannya dengan kebijakan anggaran daerah terletak pada pola pembuatan keputusan (Bellone,1980:173). Seperti pendapat Jones (1991: 367), bahwa suatu keputusan dapat dinilai dari segi moral jika pada saat keputusan itu dibuat dengan memperhitungkan atau memasukkan nilai-nilai moral.

Keputusan etika menjadi rumit untuk dinilai terutama karena peraturan-peraturan yang ada tidak secara sempurna dapat menjadi sarana terwujudnya keputusan yang etis. Seringkali terjadi bahwa keputusan yang legal tidak selalu etis. Keadaan yang bias ini sering kali menjadi pemicu adanya masalah-masalah etika. Contoh misalnya isu tentang apakah

pemerintah akan mencabut subsidi BBM sesuai dengan *letter of intentnya* dengan IMF ataukah tetap akan mensubsidi BBM sesuai dengan tuntutan *public interest*. Penentuan pilihan dalam pengambilan keputusan di pemerintahan tidak mudah, karena diperlukan kekuatan dan kualitas dari eksekutif maupun legislatif. Kekuatan dan kualitas dari eksekutif maupun legislatif ditentukan oleh komitmennya yang tinggi dan ketegarannya dalam menghadapi kompleksitas moral yang selalu menantanginya. Dengan demikian, masalah etika pemerintahan selalu menjadi isu yang senantiasa membutuhkan perhatian yang serius.

1.3. Etika dalam Perspektif ideologi dan Filosofis

Kendatipun moral atau etika itu memberikan kita pegangan atau orientasi dalam menjalani kehidupan di dunia ini, namun tindakan manusia selalu mempunyai tujuan tertentu yang ingin dicapainya. Tujuan tersebut mempunyai arah dan sasaran dari tindakan atau hidup manusia memiliki nilai-nilai yang subyektif dan relatif, namun manusia sebagai makhluk sosial dan budaya mempunyai sikap dan pandangan yang lebih bermakna kolektif dan universal. Di dalam hidup manusia dipercaya terdapat nilai-nilai yang disepakati bersama, dan kemudian menjadi nilai kolektif, dan bahkan menjadi suatu nilai universal. Nilai-nilai yang disepakati bersama dalam kajian filsafat etika memang terdapat dua aliran yang berseberangan. *Pertama*, aliran relativisme dan subyektivisme yang cenderung menyatakan bahwa nilai etik yang universal itu tidak pernah ada, yang ada hanya nilai relatif dan subyektif. *Kedua*, merupakan aliran idealisme, humanisme, dan religiusisme yang cenderung menyatakan bahwa dalam etika itu terdapat nilai-nilai yang universal, bahkan ada nilai etik yang absolut.

Murphy dan Lacznia (1981) membagi semua teori etika ke dalam *deontologi* dan *teleologi*. Sebelumnya Forsyth (1980) mengemukakan filosofi etika klasik *teleologi*, *deontologi*, dan etika skeptisisme untuk mengkonseptualkan rumusan ideologi etika. Forsyth (1980) berpendapat bahwa perbedaan dalam filosofi klasik dapat secara parsimoni digambarkan oleh dua dimensi, yakni *relativisme* dan *idealisme*. *Relativisme* adalah suatu sikap penolakan terhadap nilai-nilai moral yang absolut dalam mengarahkan perilaku. *Idealisme* mengacu pada suatu hal

yang dipercaya oleh individu, dengan konsekuensi yang dimiliki dan diinginkannya tidak melanggar nilai-nilai moral.

Forsyth (1980) mengemukakan lebih lanjut bahwa dua dimensi etika tersebut, apabila diaplikasikan pada individu, akan menggambarkan ideologi etika mereka yang akan memberikan suatu perspektif yang khas pada masalah moral, dan akan menentukan bagaimana dia mempertimbangkan setiap persoalan yang dihadapinya. Pendapat ini kemudian diperkuat oleh Davis dan Curtis (2001), dimana hasil penelitiannya menunjukkan bahwa posisi etik merupakan faktor yang membedakan pertimbangan-pertimbangan (*judgments*) yang menyangkut praktek atau aktivitas dalam proses kebijakan anggaran. Di sisi lain temuan penelitian ini menunjukkan adanya suatu pengaruh terhadap kecenderungan perbedaan arah yang diakibatkan oleh filosofi moral dari individu. Hunt dan Vitell (1986) menyimpulkan bahwa evaluasi deontologi dan teleologi adalah sangat penting untuk suatu pemahaman terhadap pertimbangan individu.

1.4. Teori Etika Deontologis

Dalam teori yang deontologis termasuk di dalamnya adalah tindakan disebut juga *etika situasi*. Etika situasi pada pokoknya mengatakan bahwa setiap tindakan secara individual pada dirinya terlepas dari pertimbangan akibat yang ditimbulkannya, menentukan apakah perbuatan itu baik atau buruk. Setiap orang dalam situasinya menentukan sendiri apakah perbuatan yang dilakukan itu baik atau buruk. Bagian lain dari teori deontologis adalah teori *deontologis peraturan*. Teori ini pada pokoknya berpendapat bahwa baik buruknya suatu perbuatan ditentukan oleh norma-norma moral yang berlaku terlepas dari akibat-akibat, untung ruginya pengetrapan norma tersebut dalam keadaan yang konkret.

Teori etika deontologi ini pertama kali dikembangkan oleh Immanuel Kant (1734-1804) dikenal dengan istilah Kantianisme dan digolongkan sebagai etika *non-konsekuensialisme*. Etika *non-konsekuensialisme* lebih menekankan pada kewajiban dan pemikiran ini dikenal dengan etika kewajiban. Dasar dari pemikiran etika deontologi, suatu tindakan dianggap baik bukan dinilai dan dibenarkan berdasarkan akibat atau tujuan baik dari tindakan itu, melainkan berdasarkan tindakan itu sendiri sebagai sesuatu yang baik pada dirinya sendiri. Dengan kata

lain, tindakan itu bernilai moral karena tindakan itu dilaksanakan berdasarkan kewajiban yang memang harus dilaksanakan, terlepas dari tujuan atau akibat dari tindakan itu (Keraf, 1998: 23). Misalnya, suatu tindak bisnis akan dinilai baik oleh etika *deontologi* bukan karena tindakan itu mendatangkan akibat baik bagi pelakunya, melainkan karena tindakan itu sejalan dengan kewajiban si pelaku. Misalnya kewajiban si pelaku untuk memberikan pelayanan yang prima kepada semua konsumen, untuk mengembalikan utangnya sesuai dengan janji, untuk menawarkan barang dan jasa dengan harga yang sesuai dan mutu yang terjamin. Sebagai agen, bertindak jujur dan adil terhadap kepentingan semua pihak terkait terutama terhadap prinsipal, dan sebagainya.

Menurut Acton (1970), kemauan baik adalah syarat mutlak untuk bertindak secara moral. Syarat mutlak menjadi kondisi yang harus dipenuhi agar manusia dapat bertindak secara baik, sekaligus membenarkan tindakannya itu. Tindakan baik menurut Kant, adalah tindakan yang tidak saja sesuai dengan kewajiban melainkan juga harus dijalankan demi kewajiban dan tidak ada yang lain sebagai pilihan. Konsekuensinya, ia menolak semua tindakan yang bertentangan dengan kewajiban sebagai tindak yang baik, bahkan walaupun tindakan itu berguna. Semua tindakan yang dijalankan sesuai dengan kewajiban tetapi tidak dijalankan berdasarkan kemauan baik melainkan hanya karena dipaksa atau terpaksa dianggapnya sebagai tindakan yang tidak baik. Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Immanuel Kant merumuskan tiga prinsip dasar dalam pandangan etika *deontologi* : *pertama*, supaya suatu tindakan memiliki nilai moral, maka tindakan itu harus dijalankan berdasarkan kewajiban; *kedua*, nilai moral dari tindakan itu tidak tergantung pada tercapainya tujuan dari tindakan itu melainkan tergantung pada kemauan baik yang mendorong seseorang untuk melakukan tindakan itu- berarti walaupun tujuannya tidak tercapai, tindakan itu sudah dinilai baik; *ketiga*, sebagai konsekuensi dari kedua prinsip itu, kewajiban adalah hal yang niscaya dari tindakan yang dilakukan berdasarkan sikap hormat pada hukum moral universal atau diri sendiri (Keraf, 1998 : 23).

Bagi Kant, hukum moral telah tertanam dalam hati setiap orang dan karena itu bersifat universal. Hukum moral dianggapnya sebagai perintah tak bersyarat (*imperative categories*), yang berarti hukum moral ini berlaku bagi semua orang pada segala situasi dan tempat. Ini berarti

bahwa hukum moral ini adalah mengikat siapa saja dari dalam dirinya sendiri karena hukum moral berasal dari dalam dirinya sendiri.

Untuk menjelaskan makna perintah tak bersyarat ini, Kant membedakannya dari perintah bersyarat (*imperatif hipotesis*). Perintah bersyarat adalah perintah yang dilaksanakan kalau orang menghendaki akibatnya, atau kalau akibat dari tindakan itu merupakan hal yang diinginkan dan dikehendaki oleh orang tersebut. Perintah tak bersyarat adalah perintah yang dilaksanakan begitu saja tanpa syarat apapun, yaitu tanpa mengharapkan akibatnya, atau tanpa mempedulikan apakah akibatnya tercapai dan berguna bagi orang tersebut atau tidak.

Dalam perspektif etika Adam Smith, suatu tindakan dapat dinilai baik atau buruk berdasarkan motif pelakunya serta akibat atau tujuan dari suatu tindakan. Ia sendiri mengkritik para filsuf moral semacam David Hume yang terlalu menekankan akibat dan kurang memperhatikan motif pelaku atau sebab dari suatu tindakan. Ia sebaliknya sangat sejalan dengan Kant, yang menekankan pentingnya motif pelaku. Adam Smith berpandangan bahwa motif saja tidak membenarkan suatu tindakan sebagai baik. Motif tidak dengan sendirinya membebaskan seseorang dari kesalahan moral. Dipihak lain, akibat saja tidak dengan sendirinya membenarkan atau menyalahkan suatu tindakan secara moral. Karena itu, menurutnya, harus ada keseimbangan antara motif dan akibat, keduanya harus dipertimbangkan secara proporsional.

Kant juga mengajukan perintah tak bersyarat lainnya berupa: bertindaklah sedemikian rupa sehingga anda selalu memperlakukan manusia (manusia dalam konteks diri sendiri dan sebagai orang lain), tidak sebagai alat melainkan sebagai tujuan pada dirinya sendiri. Hukum moral sebagai perintah tak bersyarat dari Kant adalah perlakuan manusia sebagai tujuan dan bukan sebagai sarana atau alat untuk mencapai tujuan lain di luar dirinya. Jika diterapkan di balik "praktik kebijakan" anggaran daerah, dapat diartikan bahwa jangan memperlakukan orang lain sebagai alat demi mengeruk keuntungan sebesar-besarnya, melainkan sebagai tujuan, sebagai mitra yang memiliki harkat dan martabat yang perlu dihargai dalam mencapai tujuan bersama. Hal ini berarti pula bahwa kewajiban (kepentingan) lainnya harus dikalahkan oleh kewajiban tidak boleh memperlakukan manusia sebagai alat bagi tujuan lain di luar dirinya.

Hakikat posisi *deontologis* adalah pandangan bahwa tindakan itu secara moral benar jika sesuai dengan prinsip kewajiban yang relevan.

Deontologis menekankan bahwa status moral suatu tindakan tidak boleh dinilai dari akibatnya, tetapi oleh "maksudnya". Artinya bahwa moralitas tidak terbatas pada segi lahiriah perbuatan tapi meliputi juga segi batinnya, dimana motif perbuatan itu dilakukan. Dalam konteks manusia sebagai agen atau bawahan, maka segala tindakannya (termasuk menentukan besaran anggaran) harus didasarkan pada kewajiban untuk melaksanakannya dengan sebaik-baiknya (optimal) tanpa memperhatikan atau berorientasi pada manfaat yang akan ditimbulkannya, baik untuk orang lain maupun untuk dirinya sendiri. Jika suatu tindakan didasarkan pada etika deontologi, tentunya tidak terjadi upaya membuat perencanaan dan penganggaran sebagai wahana untuk memaksimalkan tujuan dirinya karena bertentangan dengan prinsip "demi kewajiban" dan "manusia sebagai tujuan".

1.5. Teori Etika Teleologi

Berbeda dengan pandangan etika *deontologi*, etika *teleologi* ini dikembangkan oleh Jeremi Bentham (1748-1832) dan John Stuart Mill (1806-1873) berasal dari Eropa juga dikenal sebagai etika konsekuensialisme. Di mana etika *teleologi* ini justru mengukur baik buruknya suatu tindakan berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dengan tindakan itu, atau berdasarkan akibat yang ditimbulkan oleh tindakan itu. Suatu tindakan dinilai baik, jika bertujuan untuk sesuatu yang baik, atau jika akibat yang ditimbulkannya baik dan berguna (Keraf, 1998: 27).

Etika *teleologi* lebih bersifat situasional, karena tujuan dan akibat suatu tindakan sangat tergantung pada situasi khusus tertentu. Menurut Kant bahwa norma dan kewajiban moral tidak bisa berlaku begitu saja dalam setiap situasi. Persoalan yang muncul sehubungan dengan Etika *teleologi* adalah bagaimana menilai tujuan atau akibat baik dari suatu tindakan. Tujuan atau akibat itu untuk siapa. Apakah untuk para pembuat keputusan atau untuk semua orang yang terkait? Apakah tujuan itu baik hanya karena baik untuk pembuat keputusan atau baik karena memang baik untuk kepentingan semua orang terkait. Dalam menjawab pertanyaan kritis ini, muncul dua aliran dalam Etika *teleologi*.

Pertama, adalah egoisme etis. Inti dari pandangan egoisme adalah bahwa tindakan dari setiap orang pada dasarnya bertujuan untuk mengejar kepentingan pribadi dan memajukan dirinya sendiri. Karena itu, satu-satunya tujuan tindakan moral setiap orang adalah mengejar kepentingan

pribadi dan memajukan dirinya. Dalam bahasa Aristoteles, tujuan hidup dan tindakan setiap manusia adalah untuk mengejar kebahagiaannya. Bagi Aristoteles, kebahagiaan adalah perwujudan diri manusia dalam segala potensinya secara maksimal. Secara moral, egoisme dapat dibenarkan sepanjang itu dilakukan dalam batasan etik untuk memenuhi kebahagiaan dirinya sebagai suatu hak azasi manusia. Egoisme akan menjadi persoalan dan tidak baik secara moral jika cenderung menjadi hedonistis. Hedonistis yaitu ketika kebahagiaan dan kepentingan pribadi diterjemahkan semata-mata sebagai kenikmatan fisik yang bersifat vulgar. Sifat ini cenderung atau bahkan membenarkan dan mengorbankan hak serta kepentingan orang lain demi untuk mencapai kebahagiaan baik diri maupun kelompoknya sendiri. Kant menjelaskan bahwa meskipun mengejar kebahagiaan untuk diri sendiri itu dalam dirinya sendiri tidak salah, seseorang yang mencari tidak lain kecuali kebahagiaan untuk dirinya sendiri dan tidak mencoba untuk memenuhi kewajibannya pasti akan menjadi celaan moral (Acton, 1970).

Kedua, adalah *utilitarianisme* Bentham (1748-1832). Dalam kerangka etika *utilitarianisme* dapat dirumuskan tiga kriteria obyektif yang dapat dijadikan dasar obyektif sekaligus norma untuk menilai suatu kebijaksanaan atau tindakan adalah:

” **Pertama**, adalah manfaat, yaitu bahwa kebijaksanaan atau tindakan itu adalah mendatangkan manfaat atau kegunaan tertentu ; **Kedua**, adalah manfaat terbesar, yaitu bahwa kebijaksanaan atau tindakan itu mendatangkan manfaat terbesar atau lebih besar dibandingkan dengan kebijaksanaan atau tindakan alternatif lainnya. Dalam perspektif islam, dalam menilai suatu tindakan sebagai baik atau tidak baik, didasarkan pada penilaian *maslahat* dan *mudharat*-nya. Artinya, jika suatu tindakan mengandung keduanya, maka apabila *maslahat* (kebaikannya) lebih besar dibanding *mudharat* (keburukannya), maka hal tersebut dapat dibenarkan dan begitu pula sebaliknya; **Ketiga**, menyangkut pertanyaan mengenai manfaat terbesar untuk siapa. Apakah hanya untuk kelompok tertentu saja atau untuk semua orang yang terkait, terpengaruh dan terkena imbas dari suatu tindakan atau kebijaksanaan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam menjawab

pertanyaan ini, etika *utilitarianisme* lalu mengajukan kriteria ketiga, yakni manfaat terbesar bagi sebanyak mungkin orang.”

Berdasarkan ketiga kriteria tersebut di atas, etika *utilitarianisme* mengajukan tiga pedoman sebagai berikut :

” **Pertama**, suatu kebijaksanaan atau tindakan adalah baik dan tepat secara moral jika dan hanya jika kebijaksanaan atau tindakan itu mendatangkan manfaat atau keuntungan. Hal ini berarti bahwa tindakan yang membawa manfaat atau keuntungan tertentu adalah tindakan yang tepat dan baik secara moral. **Kedua**, diantara berbagai kebijaksanaan dan tindakan yang sama baiknya, kebijaksanaan atau tindakan yang mempunyai manfaat terbesar adalah tindakan yang paling baik atau sebaliknya. **Ketiga**, diantara kebijaksanaan atau tindakan yang sama-sama mendatangkan manfaat terbesar, kebijaksanaan atau tindakan yang mendatangkan manfaat terbesar bagi paling banyak orang adalah tindakan yang paling baik.”

Dalam etika *teleologi-utilitarianisme*, manfaat merupakan sebuah konsep yang begitu luas sehingga membuka peluang bagi setiap individu untuk memberi interpretasi sendiri-sendiri karena manfaat bagi manusia berbeda antara satu orang dengan yang lainnya. Di sini akan muncul konflik kepentingan karena suatu tindakan bisnis dapat sangat menguntungkan dan bermanfaat bagi sekelompok orang tetapi kemungkinan sangat merugikan terhadap kelompok yang lain.

Persoalan klasik yang bersifat filosofis berkaitan dengan etika *teleologi-utilitarianisme* adalah bahwa aliran etika ini tidak pernah menganggap serius nilai suatu tindakan pada dirinya sendiri dan hanya memperhatikan nilai suatu tindakan sejauh berkaitan dengan akibat atau manfaat darinya. Etika *teleologi-utilitarianisme* membenarkan hak kelompok minoritas tertentu dikorbankan demi kepentingan mayoritas (berdasarkan azas manfaat terbesar). Hal ini berarti bahwa meskipun suatu tindakan merugikan atau bahkan melanggar hak dan kepentingan

kelompok kecil tertentu tetapi menguntungkan sebagian besar orang yang terkait, maka tindakan itu tetap dinilai baik dan etis.

Di sisi lain Keraf (1998:28) mengatakan bahwa etika utilitarianisme membenarkan penindasan dan ketidakadilan demi manfaat yang diperoleh sebagian besar orang. Membenarkan penindasan dan ketidakadilan dengan hanya mendasarkan diri pada manfaat keseluruhan (*overall utility*). Etika utilitarianisme membenarkan suatu tindakan tanpa menghiraukan kenyataan bahwa tindakan yang sama ternyata merugikan segelintir orang tertentu. Jadi, suatu di balik “praktik kebijakan” anggaran daerah akan dinilai baik dan etis, jika menguntungkan atau paling kurang tidak merugikan sebagian besar kelompok terkait yang berkepentingan meskipun merugikan satu kelompok yang berkepentingan lainnya. Konkritnya, anggaran daerah menjadi manifestasi dari pilihan publik yang berpihak semaksimal mungkin pada kepentingan masyarakat luas, sehingga dapat dipertanggungjawabkan baik secara internal maupun eksternal serta kebijakan tersebut dinilai baik dan etis.

Model deskriptif mengenai etika pemasaran (tentunya termasuk pembuatan anggaran) diusulkan oleh Hunt dan Vitell (1986) untuk menggambarkan proses pembuatan keputusan yang dipersepsikan oleh individu sebagai suatu yang memiliki kandungan etik atau masalah etika. Hunt dan Vitell melukiskan empat kategori yang berbeda mengenai faktor-faktor yang melatarbelakangi proses pembuatan keputusan. *Pertama*, lingkungan kultur; *kedua*, lingkungan industri; *ketiga*, lingkungan organisasi; dan *keempat*, pengalaman personal. Sejalan dengan kebanyakan filosof moral (misalnya, Beachamp dan Bowie, 1983 ; Murphy dan Laczniak, 1981), Hunt dan Vitell menggambarkan proses pembuatan keputusan etik terdiri dari evaluasi *deontologi* dan *evaluasi teleologi*. Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, bahwa teori *deontologi* terfokus pada tindakan khusus atau perilaku individu, sedangkan teori *teleologi* terfokus pada konsekuensi dari suatu tindakan atau perilaku.

Jones (1991) berpendapat bahwa kepedulian terhadap etika secara bersamaan ditentukan oleh karakteristik situasi dan individu. Perhatian etika secara khusus meningkat dalam situasi, di mana konflik kepentingan diri sendiri dengan suatu kewajiban moral kepada orang lain (Bowie dan Duska, 1990). Dengan demikian kepedulian terhadap etika ditentukan oleh sistem nilai individual, yang berkembang dan internalisasi norma-norma sosial.

Tidak mungkin untuk mengembangkan kerangka pembuatan keputusan tanpa melakukan evaluasi terhadap standar etika yang diperoleh dari filosofi moral. Penekanan pada pendekatan normatif dalam literatur, diasumsikan bahwa pengembangan pembuatan pedoman dan aturan terhadap perilaku etis pembuatan anggaran dan penetapan tujuan organisasi, didasarkan pada filosofi moral. Dalam model ini faktor-faktor yang melatarbelakangi etika dalam penganggaran sektor publik dikategorikan ke dalam tiga kelompok utama, yakni : (1) faktor-faktor individu, (2) faktor-faktor organisasional, dan (3) lingkungan sosial/budaya. Secara khusus, relevansi untuk penelitian ini melibatkan struktur nilai, yang terdiri atas etika *deontologi* dan *teleologi* sebagai bagian dari "faktor-faktor individu" yang mempengaruhi proses keputusan yang etik atau tidak etik. Sebagaimana digambarkan dalam teori bahwa "faktor-faktor individual (meliputi pengetahuan, value, sikap/pendirian, dan tujuan) merupakan sikap yang berinteraksi dengan faktor-faktor organisasi untuk mempengaruhi keterlibatan individu dalam suatu dilema pembuatan keputusan yang etis atau tidak etis".

1.6. Dimensi Etika dalam Pembuatan Keputusan

Esensi dari kehidupan manusia tidak terlepas dari apresiasi etika melalui perbuatan yang dilakukan manusia. Dalam situasi ini etika sebagai pemikiran dan pertimbangan moral serta pengembangan aturan main memegang peran kunci dalam memberikan dasar bagi individu atau masyarakat untuk melakukan tindakan. Etika sebagai ilmu yang normatif, berisikan tentang norma-norma dan nilai-nilai yang dapat digunakan dalam kehidupan manusia. Jika norma-norma dan nilai-nilai merupakan panduan dan sasaran kearah perilaku manusia untuk mewujudkannya, maka hidup manusia mempunyai tujuan.

Perilaku manusia mengandung maksud dan tujuan (anggaran) bukan semata-mata bergerak secara mekanis. Jiwa sebagai kekuatan internal merupakan sumber atau penggerak utama perilaku manusia, untuk mewujudkan dirinya dalam menggapai nilai-nilai pribadinya dan norma-norma atau hukum-hukum masyarakat dan agamanya. Nilai atau disebut dengan standar yang dipertimbangkan pembuat keputusan, karena berisi

tentang hal-hal yang berkaitan dengan manusia menyangkut masalah etika, agama, keyakinan dan sebagainya.

Pentingnya aspek manusia dalam keputusan akuntansi yang menyebabkan dalam beberapa dekade terakhir, manajer dan akuntan profesional mengidentifikasi kebutuhan tambahan informasi ekonomi yang tidak dapat disampaikan oleh sistem akuntansi atau tidak dilaporkan dalam pelaporan keuangan. Siegel dan Marconi (1989: 65) berpendapat bahwa informasi ekonomi yang tidak selalu bersifat keuangan. Menurut mereka, tambahan tersebut sesungguhnya akan memberikan makna yang lebih banyak dan karenanya akan memungkinkan lebih banyak informasi untuk pengambilan keputusan.

Becker dan Green (1962:392) berpendapat bahwa aspek perilaku penganggaran merupakan perilaku manusia yang terlibat dalam proses pembuatan anggaran dan ketika orang mencoba hidup dengan anggaran. Pendapat ini dipertegas Siegel dan Marconi (1989) bahwa angka-angka yang ada dalam anggaran merupakan hasil pemikiran orang-orang yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Dengan demikian, maka perilaku manusia sangat menentukan dalam “praktik kebijakan” di balik suatu pengambilan keputusan dari proses penyusunan dan penetapan anggaran daerah.

Apakah aktivitas dan perilaku pemerintah di balik “praktik kebijakan” anggaran daerah merefleksikan nilai dan tujuan sosial. Wildavsky (2004:12) mengungkapkan bahwa perhatian pada anggaran tidak dapat dipisahkan dari lensa persepsi (ideologi) dan persoalan nilai (*values*) yang seharusnya melekat pada prinsip-prinsip moral dan etika. Prinsip-prinsip tersebut sebagaimana diakui oleh konstitusi dan peraturan-peraturan lainnya untuk dapat diterima oleh publik sebagai norma dan perilaku sosial yang telah mapan. Dalam situasi ini, etika sebagai pertimbangan moral dan pengembangan aturan main memegang peran kunci dalam memberikan dasar bagi pemerintah³ untuk melakukan tindakan atau keputusan. Pemerintah secara kontinyu dihadapkan pada masalah-masalah yang menyangkut pemilihan sejumlah hal-hal yang bertentangan dengan nilai-nilai moral atau etika (Louwers dkk,1997). Pemilihan ini perlu adanya pandangan pragmatis dan praktis di dalam

³ Pemerintah dalam hal ini disebut baik eksekutif maupun legislatif

melihat anggaran untuk mempelajari ideologi sosial dan politik yang dianut oleh suatu masyarakat atau pemerintah.

King (2000: 44) berpendapat bahwa anggaran tidak dapat dimengerti tanpa mengetahui "*context*". Selain itu Asthon (1995:228) dan Koven (1999: 23) dalam penelitiannya tidak memfokuskan pada angka-angka dalam proses anggaran, akan tetapi ia melihat beberapa pemicu seperti perilaku manusia, kekuatan dalam organisasi, dan tidak lepas dari kreativitas, budaya politik dan ideologi sosial. Anggaran sebagai sebuah realitas dibangun melalui interaksi sosial, di mana proses negosiasi kebijakan merupakan sebuah kendaraan utama. Proses ini membawa pada persetujuan yang menghasilkan kondisi struktural. Kondisi ini menggambarkan secara eksplisit tatanan dan konteks fenomena kebijakan itu. Parson (1997:67) menyatakan bahwa konsep kebijakan sendiri memandang aktifitas-aktifitas atau tingkatan-tingkatan masalah merupakan rangkaian logis untuk mencapai puncak kesepakatan. Dalam hal ini, rekayasa kebijakan dapat dipandang sebagai "bentuk teka-teki kolektif" kepentingan masyarakat, yang di dalamnya terdapat keputusan dan pengetahuan (Hedo, 1974: 305).

Keputusan atau tindakan yang berkaitan dengan masalah moral harus mempunyai konsekuensi untuk yang lain dan harus melibatkan pilihan atau kerelaan memilih dari sang pembuat keputusan (baik eksekutif maupun legislatif). Definisi ini jadi memiliki makna yang luas, karena keputusan seringkali memiliki konsekuensi bagi pihak lain dan kerelaan untuk memilih hampir selalu merupakan pemberian, walaupun pilihan-pilihan itu seringkali memiliki resiko yang berat. Dalam beberapa hal, banyak keputusan dinilai sebagai keputusan moral hanya karena memiliki kandungan moral, padahal tidak demikian. Seperti yang dikatakan oleh Jones (1991: 367), bahwa suatu keputusan dapat dinilai dari segi moral jika pada saat keputusan itu dibuat dengan memperhitungkan atau memasukkan nilai-nilai moral.

Perbedaan cara pandang individu terhadap etika atau moral akan sangat mempengaruhi pola perilaku atau orientasi dalam menjalani kehidupannya di dunia ini. Termasuk dalam hal ini menyangkut keputusan dan pembuatan suatu kebijakan publik yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan tidak mungkin bisa dilepaskan dari nilai etika. Ketika masyarakat luas kecewa atas proses di balik "praktik kebijakan" anggaran daerah yang dibuat oleh penguasa daerah, mereka lalu

menggugat nilai/standar etika apa yang dipakai penguasa daerah dalam pengambilan keputusan daerah tersebut.

Masalah etika pemerintahan selalu menjadi isu yang senantiasa membutuhkan perhatian yang serius, karena kegiatan pemerintahan memang tidak pernah lepas dari pilihan-pilihan moral. Isu-isu dibidang pemerintahan itu sangat banyak dan beragam yang seringkali mengandung nilai-nilai moral/etis yang saling bertentangan satu sama lain (*conflicting ethical values*). Apabila persoalan ini dikaitkan dengan keputusan pemerintah seringkali memiliki kosekuensi, sehingga perlu memikirkan isu moral (*moral reasoning*). Pengaruh pertimbangan moral maupun etika dalam proses pengambilan keputusan sangat mendalam (Gibson dkk, 1994: 145 dan Robbins, 1996:147).

Keputusan etika menjadi rumit untuk dinilai, terutama karena peraturan-peraturan yang ada tidak secara sempurna dapat menjadi sarana terwujudnya keputusan yang etis. Seringkali terjadi bahwa keputusan yang legal tidak selalu etis. Keadaan yang bias ini sering kali menjadi pemicu adanya masalah-masalah etika. Contoh misalnya isu tentang apakah pemerintah akan mencabut subsidi BBM sesuai dengan *letter of intentnya* dengan IMF ataukah tetap akan mensubsidi BBM sesuai dengan tuntutan *public interest*.

1.7. Potret Etika Individu dalam Perencanaan dan Penganggaran

Membicarakan manusia dan anggaran, dapat dimulai dari pandangan tradisional mengenai anggaran, di mana membuat anggaran oleh sebagian orang dipandang sebagai sebuah pekerjaan teknis. Kata-kata seperti "keuangan", "angka", dan "estimasi" muncul ke permukaan ketika orang berpikir tentang anggaran. Sesungguhnya yang ada di belakang semua pandangan teknis yang berkaitan dengan anggaran adalah manusia. Manusia membuat dan hidup dengan anggaran. Becker dan Green (1962:392) mengatakan bahwa aspek perilaku penganggaran merupakan perilaku manusia yang terlibat dalam proses pembuatan anggaran dan perilaku manusia yang muncul ketika orang mencoba hidup dengan anggaran.

Singkatnya, anggaran berpengaruh langsung kepada perilaku manusia. Anggaran memberitahukan orang apa yang bisa diharapkan dan

kanan batas waktunya. Anggaran membatasi apa yang bisa dibeli dan berapa banyak yang bisa dikeluarkan. Anggaran adalah alasan mengapa kinerja manajer bisa dimonitor secara terus-menerus dan standar terhadap hasil kinerja bisa dibandingkan. Orang merasakan tekanan akibat anggaran yang ketat, cemas karena laporan kinerja yang buruk, dan gembira atau lega setelah “membuat” anggaran.

Anggaran yang dimaksudkan untuk memotivasi orang, ternyata juga dapat menciptakan ketakutan dan masalah bagi manusia lainnya. Dalam kaitan ini perlu dipertanyakan mengapa anggaran digunakan? Seperti diketahui aktivitas perencanaan dimulai dengan menterjemahkan tujuan organisasi menjadi tujuan aktivitas spesifik. Tujuan ini dapat menimbulkan variasi dalam lingkungan perumusan masalah, identifikasi masalah dan penetapan kebijakan anggaran. Faktor yang menyebabkan variasi tersebut merupakan pola struktur, proses, dan interaksi sosial yang meliputi kadar formalitas dalam interaksi manusia, serta penerimaan ide baru dan prosedur untuk mencapai tujuan anggaran. Hal ini disebabkan, karena proses penyusunan anggaran di sektor publik lebih rumit, sangat birokratis dan terkesan penuh dengan muatan politis yang didominasi oleh individu aktor (eksekutif dan legislatif). Masing-masing aktor tentu memiliki kepentingan-kepentingan tertentu baik tersembunyi maupun terang-terangan yang satu dengan yang lain dalam interaksinya mungkin bisa jadi saling berbenturan (*conflict of interest*). Akibatnya muncul sumber konflik disebabkan oleh adanya kepentingan untuk memperoleh keuntungan materiil yang lebih besar.

Kepentingan tersebut adanya perbedaan nilai-nilai yang dianut oleh beberapa cara pandang terhadap realitas dan oleh sebab lain. Perbedaan maupun konflik kepentingan akan nampak jika masing-masing pihak lebih jelas entitas tentang siapa dirinya. Kondisi ini diperparah oleh adanya pandangan dalam masyarakat yang menjadikan urusan (persoalan) anggaran daerah sebagai wilayah (domain) eksekutif dan legislatif semata. Masyarakat cenderung menganggap proses penyusunan sebuah anggaran identik dengan angka-angka dan perhitungan rumit, yang tentu saja menambah ketidaktertarikan masyarakat terhadap jalannya proses penyusunan anggaran. Kecenderungan ini masih ditambah lagi oleh perilaku baik eksekutif maupun legislatif yang berlaku seolah-olah menjadikan proses penyusunan anggaran sebagai hak prerogatif mereka, dan menjadikan masyarakat sebagai obyek semata.

Dalam konteks di atas, tindakan seseorang sangat tergantung dengan alam pikirannya masing-masing. Setiap individu diberikan kebebasan untuk memilih responnya sendiri-sendiri. Ia bertanggung jawab penuh atas sikap yang ditimbulkan dari pikirannya sendiri. Anda merupakan "raja" dari pikiran anda sendiri, bukan lingkungan sekeliling anda. Lingkungan ikut berperan dalam mempengaruhi cara berpikir seseorang (Agustian,2001:16). Keberadaan manusia dalam fitrahnya akan diwarnai oleh lingkungan dan masyarakat di mana ia berada dan berinteraksi. Di sini akan terjadi suatu proses internalisasi nilai-nilai dari luar dirinya yang fitrah, sehingga membentuk watak yang baru. Sebagaimana Mead (1934,158) dalam Triuwono (2000,61) berpendapat bahwa :

"... Diri mengalami dua tahapan umum bagi perkembangannya secara penuh. Perkembangan *diri*, menurut Mead, adalah internalisasi sikap-sikap khusus dari individu-individu lain dan sosial: ...yang pertama dari tahapan ini, *diri* individu terbentuk oleh organisasi sikap-sikap khusus dari individu-individu lain terhadap dirinya dan terhadap satu sama lain dalam tindakan sosial khusus di mana ia berpartisipasi dengan mereka. Namun pada tahap kedua dalam perkembangan penuh *diri* individu bahwa *diri* tidak hanya terbentuk oleh sikap-sikap khusus individu itu, melainkan juga oleh organisasi sikap-sikap sosial dari pihak lain yang tergeneralisasi atau kelompok sosial sebagai suatu keseluruhan yang ia menjadi bagian darinya ... Jadi, *diri* mencapai *perkembangan penuh* dengan mengorganisasikan sikap-sikap individual dari pihak lain ke dalam sikap-sikap sosial atau kelompok terorganisasi, dan dengan demikian menjadi refleksi individu mengenai pola sistemik umum dari perilaku sosial atau kelompok di mana hal tersebut dan yang lainnya terlibat kesemuanya... (cetak miring oleh Triuwono)."

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa dalam proses internalisasi nilai tersebut, kita melihat adanya internalisasi yang bersumber dari individu-individu dan ada yang bersumber dari organisasi atau kelompok sosial yang lebih besar. Artinya bahwa dalam konsep diri dari sistem nilai

yang ada pada setiap individu tidak terlepas dari sistem nilai di luar dirinya. Nilai diri tetap memegang peranan yang sangat penting dan berpengaruh terhadap pembentukan sikap dan tindakan dalam berbagai dimensi kehidupan (termasuk dalam bidang profesi) masing-masing individu. Perbedaan cara pandang individu terhadap etika atau moral akan sangat mempengaruhi pola perilaku atau orientasi dalam menjalani kehidupannya di dunia ini, termasuk dalam keputusan dan pembuatan suatu kebijakan publik yang berkaitan dengan profesi yang dijalannya. Artinya bahwa tindakan manusia selalu mempunyai tujuan tertentu dan merupakan eksternalisasi dari nilai atau ideologi yang dianut dan diyakininya. Menurut Cohen dkk (1980:171), setiap tindakan individu pertama-tama ditentukan oleh kebutuhannya. Kebutuhan-kebutuhan tersebut, setelah berinteraksi dengan pengalaman-pengalaman pribadi dan sistem nilai individu, akan menentukan harapan-harapan atau tujuan-tujuan dalam setiap perilakunya, sebelum akhirnya individu tersebut menentukan tindakan apa yang akan dilakukan.

Francis (1990) mengingatkan pentingnya mengedepankan peran individu (baik eksekutif maupun legislatif) sebagai agen moral dalam wacana etika dan praktik akuntansi (tentunya termasuk dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah). Akuntansi dalam hal ini dapat sedemikian rupa menangani konflik dan pada saat yang sama mendorong adanya kerjasama untuk kebutuhan atau kepentingan organisasi, bukan untuk kepentingan individu (Francis,1990). Artinya bahwa pengelolaan yang baik dan seimbang dapat mendorong adanya kerjasama maupun dalam menangani konflik, sehingga kerjasama dan konflik menjadi unsur yang sangat dinamis dalam aktivitas organisasi.

Sisi lain, wacana akuntansi (*accounting discourse*) mampu menciptakan suatu pengertian tentang pengalaman ekonomi dan makna pengalaman tersebut bagi kehidupan individu. Wacana akuntansi mengakui bahwa kapasitas individu untuk mengerti kejadian-kejadian nyata dapat dilakukan melalui wacana khusus yang diciptakan oleh akuntansi. Akuntansi menurut Francis adalah "praktik moral sekaligus diskursif"; ia menyangkut dimensi moral (etis) individu (eksekutif maupun legislatif). Hal ini lantaran akuntansi merupakan praktik transformatif yang memiliki potensi kuat untuk mengubah segala sesuatu di dunia, menciptakan perbedaan atas kehadiran atau ketiadaannya, dan

mempengaruhi pengalaman hidup individu-individu lain (Triyuwono, 2000:5).

Apabila setiap individu mempersepsikan anggaran sebagai wahana untuk memaksimalkan tujuan dirinya, maka tidak menutup kemungkinan dia akan memanfaatkan posisinya untuk menggunakan segala cara untuk mencapai hasil (tujuan) yang optimal. Akibatnya, mengorbankan atau merugikan pihak-pihak lain yang terlibat dalam perencanaan dan penganggaran menjadi pihak yang justru terabaikan.

Melihat peran strategis individu dalam proses perencanaan dan penganggaran yang sarat atau kering dari nilai-nilai humanis, maka diperlukan kualitas moral dan etika bagi individu yang memiliki peran. Kualitas moral dan etika ini diharapkan dapat diwujudkan dalam bentuk tindakan dan kebijakan untuk mengimplementasikan anggaran. Hasil implementasi tersebut dapat dijadikan semua pihak terkait sebagai sarana untuk mencapai tujuannya tanpa mengorbankan kepentingan dan hak orang lain. Francis (1990) mengemukakan lima nilai etika yang dapat direalisasikan melalui praktik akuntansi (termasuk proses perencanaan dan penganggaran) yaitu kejujuran; peduli terhadap status ekonomi orang lain; peka terhadap nilai kerjasama dan konflik; watak akuntansi yang komunikatif; dan penyebaran informasi ekonomi. Kesemuanya itu muncul dari keinginan internal untuk unggul, pencapaian mereka adalah secara pribadi (individu) dan secara sosial (masyarakat).

Francis (1990) menekankan pada sisi tertentu yang memberikan arti bahwa akuntansi (termasuk anggaran) pada hakekatnya adalah praktik sosial dan mengklaim bahwa akuntansi (termasuk anggaran) adalah sebuah praktik moral. Lebih lanjut, Francis (1990) lebih menekankan pada kualitas kemanusiaan (*human quality*), yaitu kualitas yang kepemilikan dan aktualisasinya dapat membantu individu untuk memperoleh sesuatu yang baik sebetulnya bersifat internal bagi praktik akuntansi (termasuk anggaran) dan sebaliknya dengan ketiadaan kualitas tersebut akan menghambat individu untuk memperoleh nilai kebajikan tadi. Dengan demikian dimensi etika memegang peran penting dalam membangun pola hubungan kerjasama, interaksi sosial dan kualitas kebijakan. Hal tersebut dapat menguntungkan semua pihak, baik yang ada dalam organisasi tersebut maupun untuk kemakmuran alam semesta.

DAFTAR PUSTAKA

- Acton, H.B., 1970. *Dasar-Dasar Filsafat Moral : Elaborasi Terhadap Pemikiran Etika Immanuel Kant*, Terjemahan, Muhammad Hardani. Penerbit Pustaka Eureka Surabaya.
- Agustian, A.G., 2001. *ESQ : Emotional Spiritual Quetient*, Cetakan Kesembilan
- Arens and Loebbecke.,1999. *Auditing. An Integrated Approach*, Nineth Edition, Englewood Cliffs-New Jersey, Prentice-Hall International, Inc.
- Asthon, David dan Trevor Hopper, Rober W. Scapens.,1995. *Issues in Management Accounting*, Second Edition, Prentice Hall.
- Barnadib.,1987. *Filsafat Pendidikan: Sistem dan Metode*, Yogyakarta : IKIP
- Becker, S.W ; and Green, D.O. 1962. Budgeting and Employee Behavior. *Journal of Business* (Oktober) : pp. 392-402.
- Bellone, Carl J., 1984. *Organization Theory and The New Public Administration*. Boston : Allyn and Bacon, Inc.
- Berger, P.L., dan T. Luckmann., 1975. *The Social Construction of Reality: A Treatise on The Sociology of Knowledge*. Penguin Books, Harmondsworth, Middx.
- Blumer,Herbert.,1969. *Symbolic Interactionism, Perspective and Method*, Englewood Cliff. New Jersey : Prentice Hall, Inc.
- Callahan, Kathe., 2002. The Utilization and Effectiveness of Citizen Advisory Committees in the Budget Proecess of Local Governments, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol.14, No.2: pp. 295 - 319.
- Cohen, Jeffrey R. ; Fink, Gadon ; and Williams.,1980. *Effective Behavior in Organizatio*. Illinois: Irwins.

- Covaleski, M.A., dan M.W. Dirsmith, 1986, The budgetary process of power and politics. *Accounting, Organizations and Society*, Vol.11: pp.193 - 214.
- Davis, A. and Curtis.,2001. Measuring Ethical Ideology In Business Ethics : ACritical Analysis Of The Ethics Position Questionnaire. *Journal Of Business Ethics*. Vol. 32: pp. 35-53.
- Denzin, Norman K., 1992. *Symbolic International and Cultural Studies*. Oxford dan Cambridge : Blackwell Publishers.
- Ebdon, Carol., 2002. Beyond the Public Hearing: Citizen Participation in The Local Government Budgeting Process. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol.14, No.2: pp. 273-294.
- Forsyth, Donelson R., 1980., A Taxonomy of Ethical Ideologies. *Journal of Personality and Social Psychology Bulletin* Vol.39: pp.175-184
- Francis, Jere R., 1990. After Virtue ? Accounting as a Moral and Discursive Practice. *Accounting and Accountability* Journal Vol.3, No.3 : pp. 5-17.
- Gibson ; Ivancevich; and Donnelly.,1994. *Organisasi, Perilaku, Struktur, dan Proses*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Harrington,L.K., 1996. Ethics and Public Policy Analysis : Stakeholders Interests and Regulatory Policy. *Journal of Business Ethics*. Vol. 15 : pp. 373-382.
- Hedo, H., 1974. *Social Policy in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- Hunt, S.D ; and S.Vitell., 1986. A General Theory Of Marketing Ethics. *Journal Of Macro Marketing (Spring)* : pp. 5-6.

- Jones, Thomas M., 1991., Ethical Decisions Making by Individuals in Organization : An issue-Contingent Model. *Academy of Management Review* Vol.16: pp. 366-395.
- Keraf, A.S., 1998., *Etika Bisnis ; Tuntutan dan Relevansinya*. Kanisius, Yogyakarta.
- King, R.F., 2000. *Budgeting Entitlements: The politics of food stamps*. Georgetown University Press, Washington DC.
- Koven, SG., 1999. *Public budgeting in the United States: The Cultural and Ideological Settings*. Georgetown University Press, Washington DC.
- Lee, T.A., 1993., *Corporate Audit Theory*. 1st Edition. Chapman and hall. London.
- Mead, George Herbert., 1934. *Mind, Self and Society*. Chicago : The University of Chicago Press. First Phoenix Edition, 1967
- Murphy, P ; dan Laczniak., 1981. Marketing Ethics : A review With Implications For Manager, Educators, And Researchers, *Review Of Marketing*, 251-266
- Parsons, Wayne., 1997. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited.
- Poespoprojo, W. 1987. *Logika Scientifica : Pengantar Dialekta dan Ilmu*. Bandung : Remaja Karya.
- Poloma, Margaret M. 1984. *Sosiologi Kontemporer*. Yayasan Solidaritas Gajah Mada: Yogyakarta
- Robbins, Stephen P., 1996., *Perilaku Organisasi, Diterjemahkan oleh Hadyana Pudjaatmaka*. Jakarta : PT Prenhallindo.
- Siegel, G ; and Marconi, H.R., 1989., *Behavioral Accounting*. South-Western Publishing Co. Cincinnati-Ohio.

Triyuwono, Iwan. 2000. *Organisasi dan Akuntansi Syan'ah*. Penerbit LKiS, Yogyakarta

Wahab, Abdul Solichin.,1999., *Analisis Kebijakan Publik : Teori dan Aplikasinya*. PT Danar Wijaya Brawijaya Univesity Press, Malang

Wildavsky, Aaron, 2004, *The New Politics of the Budgetary Process*, Fifth Edition. Pearson Education Inc, United States

PERHELATAN MUSRENBANG ERA REFORMASI: ANTARA HARAPAN DAN KENYATAAN

2.1. Pengantar

Reformasi yang bergulir di Indonesia telah berdampak luas pada perubahan tata kehidupan sosial-ekonomi dan politik bangsa yang merupakan fenomena sejarah. Perubahan dari *structural efficiency model* menjadi *local democracy model* tercermin dalam penyelenggaraan Musrenbang. Musrenbang menjadi wadah dalam menetapkan prioritas pembangunan, telah membawa semangat pemerintah daerah yang lebih mengedepankan partisipasi masyarakat yang nyata dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Tentu saja hal ini tidak mudah karena masyarakat telah terbiasa hidup dalam kerangka *mobilized partisipation* selama era Orde Baru. Di era reformasi, partisipasi masyarakat perlu terus dikembangkan dalam praktik pemerintahan daerah, sehingga semangat demokratisasi pemerintahan berjalan dengan baik. Kondisi ini tentu tidak lagi membutuhkan partisipasi yang dimobilisasi, melainkan *outonomous participation*.

Partisipasi otonom tidak mudah dicapai karena terdapat banyak persoalan yang menghambat. Misalnya, desentralisasi seharusnya mendorong partisipasi masyarakat justru dipahami sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh elit pusat kepada elit daerah. Akibatnya, keberadaan masyarakat yang berotonomi bersifat pinggiran. Masyarakat bukan lagi sebagai subyek tetapi obyek dari otonomi daerah. Secara keseluruhan, implementasi kebijakan desentralisasi mengarah pada metamorfosis dari otonomi daerah menjadi *quasi sovereignty* dan dari pemerintah daerah menjadi *local state*. Oleh karena itu, peran yang dimainkan individu-individu dalam *good governance* menjadi unsur yang sangat penting. Dengan kata lain, keberhasilan atau kegagalan *good*

governance itu tergantung pada kapasitas para individu untuk mengenal arti situasi yang terjadi dan mendefinisikannya.

Dalam situasi ini, partisipasi masyarakat yang nyata dalam pemerintahan daerah tak kunjung terealisasi, hingga munculnya UU No. 32 Tahun 2004 sebagai penyempurnaan dari UU No.22 Tahun 1999. Partisipasi nyata dari masyarakat sebagai unsur utama daerah otonom dalam otonomi daerah tetap belum menampakkan tandatanda peningkatan.

Buku ini melihat bahwa tujuan undang-undang dan realitasnya tidak berjalan seiring. Hal ini tercermin dalam perhelatan musrenbang era reformasi telah diklaim menggunakan pendekatan partisipatif, namun masyarakat hanya diwajibkan ikut terlibat. Masyarakat sebagai *stakeholders* hanya dijadikan objek partisipasi. Objek partisipasi hanya dijadikan “medan magnet” bagi pelibatan partisipasi masyarakat sebagai media komunikasi yang komuflatif. Media komunikasi dilakukan dengan “pembuka kran” sebagai saluran “input ide” masyarakat untuk turut serta dalam perencanaan dan penganggaran. Hal tersebut merupakan bentuk tindakan rasionalitas yang dilakukan eksekutif.

Tindakan tersebut bermakna memberikan kesenangan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam Musrenbang. Makna tersebut tidaklah sebanding dengan harapan yang diinginkan masyarakat disimbolkan seperti “*bottle neck*”, sehingga berubah menjadi penolakan atau protes masyarakat yang cenderung apatisisme. Alasan penolakan atau protes tersebut setelah melihat kenyataan bahwa konsep partisipasi yang dibangun pemerintah pada era reformasi melalui Musrenbang tidak lebih hanya perbedaan istilah atau “ganti baju” dengan konsep partisipasi yang telah dibangun pada masa orde baru. Akibatnya menimbulkan “ketidakpercayaan” masyarakat pada pengembangan partisipasi pada masa yang akan datang.

Perhelatan musrenbang pada era reformasi merupakan produk interaksi dan refleksi pada pengaruh diri-diri lain yaitu masyarakat dan situasi. Melalui interaksi sosial di antara aktor dari kedua lembaga tersebut dianalisis dengan melihat nilai-nilai, simbol, bahasa, dan perilaku para aktor akan menjadi tolok ukur mengenai etika yang tercermin pada saat perhelatan musrenbang. Perhelatan Musrenbang secara implementasi menemukan beberapa makna yang terjadi dimana masyarakat sebagai *stakeholders* hanya dijadikan objek partisipasi. Partisipasi masyarakat sebagai media komunikasi yang komuflatif: “pembuka kran” sebagai

saluran “input ide” masyarakat. Makna partisipasi yang terjadi pada era reformasi hanya sebuah perbedaan istilah atau “ganti baju”.

2.2. Masyarakat sebagai *Stakeholders* Hanya Dijadikan Objek Partisipasi

Penganggaran berkaitan erat dengan perencanaan, karena penganggaran merupakan rencana pembiayaan yang disusun untuk kurun waktu yang telah ditentukan. Dengan kata lain, bahwa dalam perencanaan pasti tercakup penganggaran dan sebaliknya penganggaran dimulai dengan perencanaan. Dengan demikian, maka perencanaan dan penganggaran dilihat dari perspektif administrasi publik merupakan tahapan yang strategis dalam manajemen pemerintahan.

Melihat strategisnya fungsi perencanaan dan penganggaran dalam manajemen pemerintahan daerah, sangat beralasan apabila kedua bidang kegiatan tersebut sangat diminati para pemegang kekuasaan (eksekutif dan legislatif) untuk mendukung dan membiayai kepentingan politik. Kepentingan inilah yang seringkali mendistorsi partisipasi masyarakat untuk terlibat langsung dalam proses perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi. Pada sisi proses, kondisi yang berjalan saat ini meskipun secara yuridis telah diklaim menggunakan pendekatan *bottom-up* dan partisipatif. Sebagaimana salah konsideran UU Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa:

“...dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan *prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah*, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Dipertegas lagi dalam penjelasan umum hal yang mendasar dari Undang-Undang ini:

“...mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Oleh karena itu, Undang-Undang ini menempatkan Otonomi Daerah secara utuh pada daerah Kabupaten dan daerah Kota”

Kedua Undang-Undang di atas diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa:

“...pembangunan daerah sebagai bagian integratif dari pembangunan nasional dilaksanakan melalui otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional, yang memberi kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah yang berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju *masyarakat madani* yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, untuk itu diperlukan *keikutsertaan masyarakat, keterbukaan, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat*”

Penjelasan ketiga Undang-Undang di atas bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintah yang bersih (*clean government*) sebagai bagian penting dari paradigma pemerintahan baru (*new governance*). Untuk mewujudkan secara tegas hal tersebut pemerintah telah membuat Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). KKN menjadi penyakit birokrasi Indonesia yang kronis dan telah merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara seperti ditegaskan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa:

“...dalam waktu lebih dari 30 (tiga puluh) tahun, penyelenggara Negara tidak dapat menjalankan tugas dan

fungsinya secara optimal, sehingga penyelenggara Negara tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal itu terjadi karena adanya pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggungjawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia. Di samping itu, masyarakatpun, belum sepenuhnya berperan serta dalam menjalankan fungsi kontrol sosial yang efektif terhadap penyelenggaraan negara. Pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggungjawab tersebut tidak hanya berdampak negatif di bidang politik, namun juga di bidang ekonomi dan moneter, antara lain terjadinya praktik penyelenggaraan negara yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan memberi peluang terhadap tumbuhnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Tindakan pidana korupsi, kolusi dan nepotisme tersebut tidak hanya dilakukan oleh Penyelenggara Negara, antar Penyelenggara Negara, melainkan juga Penyelenggara Negara dengan pihak lain seperti keluarga kroni, dan para pengusaha, sehingga merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara”

Memperhatikan prinsip yang terkandung dalam konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan di atas, maka secara legal-normatif, Indonesia telah menggunakan prinsip-prinsip pengelolaan pemerintahan yang telah diakui secara internasional. Pengelolaan pemerintahan dimaksud yaitu demokrasi, pemerataan, keadilan, partisipatif, transparan, dan akuntabel dalam rangka menuju masyarakat madani (*civil society*) yang bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme. Undang-Undang ini pula, maka hak-hak dasar masyarakat telah mendapat pengakuan (legitimasi) yang kuat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan disegala bidang dan tingkatan pemerintahan. Pengakuan ini juga dapat dikatakan sebagai bentuk komitmen nasional terhadap keterlibatan warga masyarakat dalam tatanan pemerintahan baru (*New Governance*) disebut juga dengan pemerintahan yang partisipatif (*Participatory Governance*), dan untuk pemerintahan daerah disebut *Participatory Local Governance*. Artinya persoalan partisipasi masyarakat di Indonesia bukan terletak pada tidaknya

komitmen nasional atau legitimasi legal, tetapi terletak pada konsistensi para pelaksana untuk dapat menjabarkan pada tataran implementasi komitmen tersebut. Sebagaimana ditegaskan oleh Bapak Rohan selaku ketua Bappeda :

“... Musrenbang menempati posisi yang sangat strategis, baik dilihat sisi proses perencanaan maupun penganggaran. Dari sisi proses perencanaan, Musrenbang dapat meningkatkan konsistensi dan sinkronisasi diantara pelaku pembangunan atas berbagai dokumen perencanaan yang telah dihasilkan dalam forum-forum sebelumnya, seperti Musrenbangkel, musrenbangcam dan forum SKPD. Sedang dari sisi proses penganggaran, Musrenbang dapat menghasilkan kesepakatan dan komitmen diantara para pelaku pembangunan atas program dan kegiatan yang memerlukan pembiayaan APBD Kota, APBD Propinsi, APBN, Swadaya Masyarakat dan dunia usaha. **Perubahan** ini tentunya mempunyai nilai positif dan tidak menutup kemungkinan adanya kepentingan. [cetak tebal merupakan penegasan]

Perubahan menuju perbaikan bukannya tanpa alasan: kesemua itu adalah hasil dari memahami semua situasi yang terjadi, serta kemampuan dan “sifat dasar” *diri* pribadi di dalam dan di luar organisasi untuk terus berinteraksi dengan yang lain (lihat Mead,1934; Berger dan Luckmann,1975; Blumer,1969; Triyuwono,2000). Kejadian masa pemerintahan Orde Baru berakhir pada bulan Mei 1998, merupakan petunjuk; bahkan perubahan-perubahan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 ke UU No. 32 dan 33 Tahun 2004 adalah hasil dari mempertimbangkan harapan pihak lain.

Fakta-fakta yang peneliti temukan di sini menunjukkan bahwa *diri-diri* pribadi (eksekutif) memegang peran penting dalam mendekati dan mempengaruhi individu lain (legislatif). Mendekati dan mempengaruhi individu tersebut merupakan tindakan politisasi untuk mempengaruhi masyarakat luas bagi penerapan peraturan demi kepentingan sesaat (jangka pendek). Akibatnya partisipasi masyarakat masih sangat terbatas yaitu baru sampai pada penyampaian usulan kegiatan, belum memasuki ranah yang lebih dalam seperti berpartisipasi dalam pembahasan pagu program, dan

kegiatan serta pelaksanaannya. Setelah proses musrenbang, seolah-olah, peran partisipasi langsung masyarakat terputus. Masyarakat tidak dapat lagi memantau sampai sejauh mana usulan mereka terakomodir. Masyarakat baru mengetahui usulan mereka dilaksanakan atau tidak hanya jika usulan mereka telah dilaksanakan oleh pihak pemerintah daerah. Berkaitan dengan fakta bahwa pengaturan tersebut kurang berimbang, karena lebih menekankan sisi kewajiban masyarakat dibanding dengan hak-hak masyarakat. Berkenaan dengan hal ini, maka Toni sebagai salah satu tokoh masyarakat menyatakan sebagai berikut:

“... saya ikut Musrenbang ini hanya untuk *memenuhi* undangan dari lurah maupun camat. Sebenarnya saya secara esensial tidak mengetahui maksud pelaksanaan ini, yang saya ketahui hanya ada bantuan untuk pengembangan usaha kecil.” (*cetak tebal merupakan penegasan*).

Memperhatikan komentar di atas, musrenbang sebagai obyek dinilai benar-benar mampu membawa aspirasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan namun peran besar dalam proses tersebut tetap berada di tangan pemerintah daerah. Definisi situasi menjadi bagian penting bagi Toni sebelum mengambil keputusan untuk bertindak, dalam hal ini memenuhi undangan dari Lurah maupun Camat. Proses perumusan definisi situasi yang dimaksud adalah (a) Toni tahu bahwa tingkat kehadirannya lebih terkesan dipaksakan karena mobilisasi Lurah maupun Camat ; (b) Toni sadar bahwa terdapat iming-iming yang dijanjikan sebagai bentuk “partisipasi” semu dari pejabat terkait; (c) Toni mengetahui bahwa keterlibatannya inipun dinilai hanya bersifat formalitas untuk mencukupi daftar kehadiran; (d) Masalahnya, Toni menyadari bahwa kapasitas maupun kapabilitasnya sebagai wakil masyarakat dalam menyumbangkan pemikiran konstruktif ini dinilai masih rendah.

Indikasinya, dapat dilihat pada proses perencanaan pembangunan yang dilakukan melalui mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). Mekanisme ini telah diklaim menggunakan pendekatan partisipatif, namun masyarakat hanya diwajibkan ikut terlibat. Bahkan pada kasus-kasus tertentu keterlibatan masyarakat terkesan dipaksakan, karena mobilisasi lurah atau camat. Keterlibatan itupun hanya bersifat formalitas untuk mencukupi daftar hadir dan sangat sulit untuk dapat menyumbangkan pemikiran yang konstruktif, dengan melihat

kapasitas dan kapabilitas wakil masyarakat yang masih rendah. Artinya, bahwa pengaturan hanya menyangkut sisi kewajiban masyarakat, bukan mengatur hak-hak masyarakat.

Hak-hak masyarakat seperti sosialisasi dan pelatihan yang dapat memperkaya wawasan, pengetahuan dan keterampilan tentang cara serta metode penyusunan perencanaan yang baik dan benar sebagai wujud dari pemenuhan hak-hak dasar masyarakat. Kondisi ini diperparah lagi oleh adanya pandangan dalam masyarakat yang menjadikan urusan (persoalan) anggaran daerah sebagai wilayah (domain) eksekutif dan legislatif semata. Masyarakat cenderung menganggap proses penyusunan sebuah anggaran identik dengan angka-angka dan perhitungan rumit, sehingga menambah ketidak-tertarikan masyarakat terhadap jalannya proses penyusunan anggaran. Argumen tersebut diperkuat dengan pendapat masyarakat tentang praktik perencanaan dan penganggaran yang selama ini berjalan. Ibrahim salah satu tokoh masyarakat menyatakan bahwa:

“...Reformasi telah memunculkan sikap keterbukaan dan fleksibilitas sistem politik dan kelembagaan sosial, sehingga mempermudah proses pengembangan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi untuk memperbaharui paradig diberbagai bidang kehidupan. Salah satu agenda reformasi adalah adanya politik desentralisasi yang membawa perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah. Perubahan dalam kenyataannya tidak sesuai dengan harapan masyarakat. walaupun semua perangkat hukum yang dibuat telah mengamanat partisipasi. Namun dalam implementasinya kita hanya pandai membuat peraturan, tetapi tidak mampu melaksanakannya. Peraturan boleh saja berganti, tetapi peran yang dimainkan masyarakat tetap saja tidak berubah seperti pada masa orde baru atau dengan kata lain masyarakat hanya dijadi sebagai objek. Karena pemerintah tidak konsekuen dalam melaksanakan peraturan tersebut.”

Pernyataan di atas dipertegas oleh Hadi selaku pihak LPM menyatakan bahwa:

“...Pemerintah telah melakukan berbagai perubahan dengan menerbitkan beberapa perangkat hukum untuk menunjang

pelaksanaan kegiatan musrenbang. Namun implementasinya tidak memberikan harapan yang besar bagi masyarakat, apapun bentuk perubahan dari peraturan dalam pelaksanaan musrenbang. Oleh karena itu, hasilnya sudah dapat diprediksi tidak akan memperbaiki keadaan yang lebih baik dari sebelumnya. Melihat perubahan konsep partisipasi yang dibangun pemerintah pada era reformasi melalui Musrenbang atau penjangkaran aspirasi tidak lebih hanya perbedaan istilah atau *ganti baju* dengan konsep-konsep partisipasi yang telah dibangun pada masa orde baru. Seperti Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa (P3MD), dan Peningkatan Peranan Wanita melalui Keluarga Sehat Sejahtera (P2WKSS)”

Kedua pernyataan di atas didukung lagi oleh Hamid sebagai salah seorang dosen dari sebuah Perguruan Tinggi Negeri yang menyatakan:

“...percepatan pertumbuhan ekonomi untuk memerangi kemiskinan dan pengangguran menjadi isu sentral di abad ini. Kemiskinan menjadi lagu indah untuk dinyanyikan dan didengarkan para pengambil kebijakan dari zaman orde Baru sampai reformasi, persoalan kemiskinan ini belum juga terselesaikan dengan baik. Persoalan ini berkaitan dengan anggaran, sudah berapa banyak yang telah dikeluarkan untuk program mengentaskan kemiskinan mulai dari APBN sampai ke APBD belum juga terselesaikan dengan baik. Artinya bahwa masalah yang dihadapi kita adalah kemiskinan bukanlah sekedar kekurangan makan atau rendahnya penghasilan. Dalam kaitan ini, maka kemiskinan sebaiknya dipahami pula sebagai ketiadaan kemampuan individu atau kelompok untuk keluar dari kesulitan ekonomi, sosial dan politik karena terciptanya struktur masyarakat yang menindas dan kebijakan pemerintah yang mengungkung proses pembebasan dari penindasan. Ketiadaan tersebut menyebabkan kemampuan rakyat untuk mengakses keputusan strategis termasuk penganggaran sangat lemah dan cenderung tidak pernah

diberdayakan. Artinya masyarakat tidak mempunyai kekuatan untuk menyetop atau mengkreksi setiap kebijakan penganggaran”

Komentar dari ketiga tokoh masyarakat tersebut di atas, menggambarkan ada masalah besar yang masih dihadapi dalam pengelolaan pemerintahan khususnya pada proses penyusunan perencanaan dan penganggaran daerah yang cukup menonjol adalah partisipasi masyarakat. Proses ini telah di *setting* pemerintah melalui Musrenbang dan penjaringan aspirasi masyarakat belum menghasilkan bentuk partisipasi yang ideal sebagaimana yang diharapkan, sehingga terjadi justru partisipasi semu dan tidak jelas arah maupun hasilnya. Masyarakat sebagai *stakeholders* merasa dan menilai dirinya hanya sebagai objek partisipasi, bukan sebagai subjek partisipasi. Subjek partisipasi tetap saja didominasi oleh kelompok-kelompok elit dari pihak eksekutif dan legislatif maupun kelompok kepentingan lainnya.

Hasil wawancara di atas didukung oleh pengalaman maupun pengamatan penulis melihat bahwa kebijakan partisipatif seperti musrenbang hanya dijadikan “*medan magnet*” sebagai simbol dari arti penting partisipasi. Simbol ini sebagai bentuk pelibatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dan penyusunan anggaran yang lebih menekankan pada prosedur administrasi kehadiran. Pelibatan ini lebih menggambarkan formalitas atau kegiatan seremonial belaka, karena masyarakat yang terlibat banyak tidak mengetahui esensi dari mekanisme perencanaan dalam bentuk Musrenbang.

Selain observasi penulisan di atas juga didukung dengan dokumen perencanaan yang disusun Tim penyelenggara. Dokumen tersebut menunjukkan bahwa musrenbang sebagai bentuk partisipasi dalam penyampaian informasinya keberbagai pihak, hanya disampaikan secara formal lewat pengumuman. Pengumuman tidak cukup memadai untuk menyambung komunikasi, sehingga sangat mungkin bermuatan pelanggaran etika. Mestinya setelah dibuat pengumuman harus ditindak lanjuti dengan undangan bagi pihak-pihak yang terlibat. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan ikatan moral dalam membangun komunikasi yang efektif, sehingga dapat dihindari dari sifat seperti suka rela dan tidak jelas bagi pihak yang terlibat. Begitu pula fasilitas tidak mendukung, bahkan boleh dikatakan tidak ada sama sekali dana

penyelenggaraan, sehingga partisipasi yang diharapkan tidak dapat tercapai secara optimal. Akibatnya penyelenggaraan ini terkesan seperti asal ada ataupun asal-asalan.

Di sisi lain, informasi kepada para pihak yang akan berpartisipasi mengenai apa-apa yang mereka bisa usulkan, dan berapa besar anggaran yang disediakan, sama sekali tidak diketahui oleh masyarakat. Dalam hal ini, lebih tepat disebut "*blindparticipation*" atau partisipasi hampa, tanpa makna. Penyebabnya, bukan karena masyarakat tidak sadar akan peran dan posisi mereka dalam proses partisipasi, tetapi lebih disebabkan masyarakat sama sekali tidak mengetahui apa yang diharapkan dari diri mereka untuk terlibat dalam proses partisipasi yang diagendakan pemerintah.

Fenomena-fenomena tersebut di atas, memungkinkan terjadi hegemoni pikiran, tindakan dan perilaku eksekutif dan legislatif. Hal itu akan mengarah pada pelanggaran etika ataupun moral yang cenderung mengabaikan kepentingan publik yang lebih besar. Hegemoni pikiran, tindakan dan perilaku yang memberikan gambaran bahwa telah terjadi "kesadaran palsu" atau "kesadaran pura-pura" pada berbagai kelompok masyarakat.

Masyarakat pada awalnya memang menaruh harapan besar akan adanya perubahan mendasar dalam melembagakan partisipasi pada tingkat *grassroot* ketika era reformasi mulai bergulir. Harapan tersebut berubah menjadi apatisme setelah melihat kenyataan bahwa partisipasi yang dibangun pemerintah pada era reformasi tidak lebih perbedaan istilah atau "ganti baju" dengan partisipasi yang telah dibangun pada masa sebelumnya. Selain itu juga, masyarakat (seperti LPM, LSM, PKK, maupun Ornop) diundang hadir dalam forum Musrenbang untuk memberikan pendapatnya, namun tidak satu pun yang diakomodasi. Artinya forum ini masih belum mengacu pada pendekatan yang lebih mengedepan aspek demokratis.

2.3. Musrenbang sebagai Media Komunikasi yang Komuflatif : “Pembuka Kran” Merupakan Saluran “Input Ide” Masyarakat

Secara historis, kebijakan desentralisasi sebagai prinsip yang mendasari otonomi daerah di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari kepentingan kekuasaan. Konsep desentralisasi itu telah memberikan pengaruh yang cukup luas pada tuntutan publik untuk mengadopsi gagasan demokratisasi di bidang pemerintahan dari pusat hingga daerah. Tuntutan akan otonomi daerah seluas-luasnya ini merupakan keniscayaan bagi pemerintah daerah, agar lebih efisien dan efektif dalam menjalankan roda pemerintahan. Otonomi daerah dinilai sangat bermanfaat bagi proses pembangunan dan kemasyarakatan, menekankan pada prinsip-prinsip sebagai berikut. *Pertama*, membuka partisipasi politik tingkat local (*political equality*); *kedua*, kebijakan lebih berpihak pada komunitas lokal (*local accountability*); dan *ketiga*, akselerasi pembangunan sesuai dengan komunitas lokal (*local responsiveness*) (Hidayat,2000).

Dalam kaitannya dengan persoalan yang melingkupi kebijakan otonomi daerah, permasalahan mendasar yang masih belum teratasi sampai saat ini melalui implementasi kebijakan desentralisasi adalah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat. Hal ini disebabkan bahwa partisipasi masyarakat tidak segera mencapai tujuan karena menghadapi berbagai kompleksitas persoalan. *Pertama*, adanya dominasi elit lokal ; *kedua*, lemahnya kemauan politik pemerintah untuk menjamin partisipasi ; *ketiga*, belum kuatnya organisasi kemasyarakatan lokal ; dan *keempat*, rendahnya kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi.

Penegasan lebih lanjut dapat dilihat dari hasil penelitian yang dilakukan oleh tim FIKB (2002:100-7) dari berbagai daerah di Indonesia. Hasilnya menunjukkan ada kecenderungan kemajuan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesudah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Namun kemajuan tersebut masih dipengaruhi oleh peran elit local setempat dan suasana euphoria reformasi. Partisipasi sejati yang berasal dari masyarakat belum muncul, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah dewasa ini belum mampu menjamin keberlangsungan partisipasi masyarakat.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa kuatnya peran elit lokal tersebut disebabkan oleh terjadinya penyimpangan pemahaman atas konsep desentralisasi dari berbagai kalangan. Konsep desentralisasi hanya dipahami sebatas penyerahan wewenang dari pemerintahan oleh elit pusat kepada elit lokal. Fakta ini sebagai penyebab terjadinya reduksi kekuasaan masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Akibatnya, keberadaan masyarakat yang berotonomi menjadi bersifat pinggiran. Penyimpangan ini berakibat pada kemerosotan pemberian layanan publik, karena disinyalir bagian terbesar anggaran terserap bukan untuk pelayanan publik melainkan untuk membiayai birokrat dan anggota DPRD (Hoessein, 2002:1-2). Pidato yang disampaikan Walikota Mayapada pada pembukaan Musrenbang menyatakan bahwa:

“... Dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, berarti pemerintah telah “*membuka kran*” bagi masyarakat untuk turut serta dalam proses perumusan perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah. Artinya kami memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menyampaikan atau menyalurkan ide dan aspirasinya sebanyak-banyak mungkin untuk dibahas pada forum musrenbang. oleh karena itu pelibatan masyarakat yang luas akan dapat membantu kami dalam pengambilan keputusan, sehingga tidak terjadi kesalahan paham yang selama ini terjadi. Melalui forum musrenbang ini saya berharap masyarakat dapat menjaga dan ikut bertanggungjawab atas pembangunan yang disepakati. Keikutsertaan masyarakat dalam musrenbang mulai pada tingkat kelurahan, kecamatan, forum SKPD sampai dengan tingkat Kota (cetak tebal merupakan penegasan)”

Perubahan menuju perbaikan bukannya tanpa alasan: kesemua itu adalah hasil dari memahami semua situasi yang terjadi, serta kemampuan dan “sifat dasar” *diri* pribadi di dalam dan di luar organisasi untuk terus berinteraksi dengan yang lain (lihat Mead, 1934; Berger dan Luckmann, 1966; Blumer, 1969; dan Triyuwono, 2000). Kejadian masa pemerintahan Orde Baru berakhir pada bulan Mei 1998,

merupakan petunjuk; bahkan perubahan-perubahan Undang-Undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 ke Undang-Undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 adalah hasil dari mempertimbangkan harapan pihak lain. Pertimbangan tersebut terjadi karena adanya produk interaksi dan refleksi pada pengaruh diri-diri-lain yaitu masyarakat dan situasi.

Melalui interaksi sosial yang intensif inilah, maka Yapardi memberikan suatu sinyal bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi. Sinyal tersebut disimbolkan dengan "*Pembuka kran*", artinya bahwa pemerintah telah memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menyampaikan atau menyalurkan ide dan aspirasinya sebanyak-banyaknya mungkin untuk dibahas dalam forum musrenbang ini. Simbol tersebut merupakan bentuk tindakan rasionalitas yang dilakukan pemerintah. Tindakan tersebut digunakan pemerintah sebagai corong atau media komunikasi untuk menutupi-nutupi kekurangannya (komuflatif).

Tujuannya adalah untuk memberikan kepercayaan kepada masyarakat agar dapat ikut bertanggungjawab dan merasa memiliki program-program pembangunan, sehingga memberikan kesenangan bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Dalam diskusi dengan beberapa kalangan tokoh masyarakat menganggap pidato yang disampaikan bapak Walikota hanya lip service. Namun harapan yang diinginkan masyarakat tidaklah sebanding dengan implementasi sesungguhnya yang disimbolkan seperti "*bottle neck*". Artinya semua aspirasi ditampung, tapi keluarannya dibatasi. Dengan kata lain, bahwa partisipasi yang dibangun hanya untuk menyenangkan masyarakat, seolah-olah masyarakat itu yang menentukan segala-galanya dan semua itu tidak demikian.

Partisipasi bukan lagi sekedar jargon, motto, simbol atau memperindah kalimat visi dan misi kepala daerah, tetapi harus dapat dibuktikan dalam praktek pemerintahan sehari-hari. Hal ini dapat dilihat dari fakta empiris menunjukkan bahwa dalam praktiknya penyusunan anggaran hampir tidak dijumpai ruang atau celah dimana masyarakat berperanserta. Ruang satu-satu yang dibuka bagi partisipasi masyarakat hanya melalui mekanisme penjaringan aspirasi. Partisipasi itupun semakin dipersempit hanya pada tahapan proses penyusunan Kebijakan Umum APBD, yang masih bersifat makro dan indikatif belum sampai pada mekanisme penentuan alokasi anggaran.

Hasil wawancara di atas dipertegas lagi dengan observasi penulis selama di lapangan. Hasil observasi ini menunjukkan bahwa ancaman terhadap partisipasi masyarakat karena dominannya pengaruh elit politik lokal dalam pemerintahan daerah. Ancaman tersebut dapat dilihat dari pelebagaan partisipasi; *pertama*, belum didukung dengan adanya kemauan politik pemerintah dan partai politik yang kuat. Hal ini dapat dilihat dari proses pembuatan kebijakan lokal yang dilakukan elit politik lokal dengan membatasi partisipasi masyarakat dalam sosialisasi. Selain itu juga imej yang dibangun oleh para elit politik dalam pembuatan kebijakan lokal seolah-olah masyarakat ikut partisipasi secara formal. *Kedua*, belum didukung dengan adanya keterampilan partisipatif; *ketiga*, belum didukung dengan adanya keterampilan teknokratis; *keempat*, belum didukung dengan adanya keterampilan mengidentifikasi kebutuhan dari semua *stakeholders*. Akibatnya adanya kesenjangan keterampilan ini menjadi penghambat berkembangnya pelebagaan partisipasi di tingkat daerah, sekaligus menempatkan eksekutif pada posisi yang masih dominan dalam perencanaan dan penganggaran.

Dominasi di atas dapat mempengaruhi perilaku eksekutif maupun para elit politik yang semakin liar dalam pembuatan dan implementasi kebijakan lokal. Pengaruh tersebut memberikan peluang yang semakin luas bagi eksekutif maupun para elit politik untuk menggapai tujuan pribadi dengan berlindung dibalik kepentingan publik yang lebih besar. Peluang dimaksud dapat dilihat dari alokasi dana pembangunan daerah dinilai belum tepat sasaran. Hal ini dapat dilihat dari banyak proyek-proyek pembangunan tidak tepat sasaran dan tidak sesuai dengan kebutuhan pengembangan kesejahteraan masyarakat daerah, sehingga terjadi inefisiensi pembiayaan pembangunan. Fenomena ini ditandai dengan meningkatnya jumlah penduduk miskin, meningkatnya pengangguran, dan adanya ketimpangan pembangunan antar kawasan dan lain-lain.

Selain hambatan teknis di atas, juga terdapat masalah regulasi dalam proses partisipasi. Semua masalah regulasi tersebut kalau dicermati masih belum mencerminkan keseimbangan hak dan kewajiban seluruh kepentingan *stakeholders* yang terlibat, terutama dari pihak masyarakat sipil. Justru sebaliknya paling banyak diatur adalah hak dan kewenangan pihak eksekutif maupun legislatif. Masalah tersebut dapat ditelusuri dari proses pembuatan keputusan yang tidak dapat dihindari dari tawar menawar politik dan pengembangan koalisi antara elit pemerintah. Proses

pembuatan keputusan sangat ditentukan oleh segelintir orang yang memegang kekuasaan baik di pemerintah daerah maupun DPRD.

Persoalan di atas mendapatkan tanggapan serius dari para peserta yang mengikuti Musrenbang. Wawancara dengan para peserta dengan berbagai pengalaman dan pandangan mengatakan bahwa:

“... Proses Musrenbang hanya sebagai alat bagi pemerintah untuk menarik *simpati*, namun bagi kami peserta terkesan bahwa musrenbang ini tidak berjalan efektif, efisien serta pemborosan biaya yang tidak memberikan manfaat berarti bagi masyarakat. Karena waktu yang terbatas dan kehadiran nara sumber hanya untuk memenuhi prosedur formal tanpa memberikan informasi untuk mencari solusi atas substansi permasalahan, serta tidak adanya metode dengan kriteria yang jelas dalam memutuskan usulan yang diterima maupun usulan yang ditolak, sehingga kami sebagai peserta Musrenbang sepulangnya mengikuti forum ini tidak dapat memberikan tanggapan kepada masyarakat semuanya menjadi serba kabur dan penuh ketidakpastian. Ibaratnya seperti orang mengidap *penyakit katarak*, sehingga kabur atau tidak bisa melihat dan menangkap maksud dan tujuan dari forum tersebut” (Tokoh masyarakat dan cetak tebal merupakan penegasan).

Berdasarkan pernyataan tersebut, simpati merupakan objek sosial. Objek sosial telah mampu melibatkan berbagai kelompok organisasi kemasyarakatan sebagai “medan magnet” dalam penyelenggaraan Musrenbang. Pelibatan dalam kegiatan tersebut lebih menggambarkan formalitas untuk memenuhi prosedur administratif perencanaan. Akibatnya menimbulkan kesan bahwa forum ini tidak berjalan efektif dan efisien serta terjadi pemborosan. Karena keterlibatan warga dalam Musrenbang mengatasnamakan kelompok, kehadirannya sebagai peserta hanya sebagai penggembira atau pendengar setia tanpa memberikan komentar dan saran pendapat pada forum tersebut. Waktu yang terbatas ini hanya dihabiskan untuk mendengarkan penjelasan-penjelasan dari nara sumber atas pertanyaan-pertanyaan dan usulan-usulan peserta diskusi. Fungsi nara sumber yang seharusnya memberikan wawasan dan arahan kepada peserta Musrenbang dalam kenyataannya kehadiran mereka kurang

mewakili para pengambil kebijakan, yang menyebabkan wawasan peserta tentang arah kebijakan pembangunan tidak jelas. Hal ini disebabkan keterbatasan kapasitas dan kapabilitas untuk memberikan tanggapan, jawaban, ataupun keputusan terhadap usulan dari masyarakat, sehingga peserta kurang memperoleh informasi yang memadai.

Informasi tersebut terutama mengenai arah dan kebijakan pembangunan daerah kurang dipahami dengan lengkap oleh para peserta pada saat Musrenbang. Kebijakan ini menjadi serba kabur dan penuh ketidakpastian, karena tidak ditemukan adanya metode konversi yang jelas untuk mengkonversi usulan-usulan dari masyarakat ke dalam fungsi-fungsi sektoral tersebut. Ketidakjelasan metode konversi ini dapat menyebabkan terjadi bias pemahaman antara delegasi masyarakat dengan jajaran pemerintah (SKPD), sehingga menimbulkan penyakit "katarak"⁴. "Katarak" cenderung mengaburkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar, sehingga tidak bisa melihat, menangkap maksud dan tujuan dari peserta musrenbang.

Pengaburan dan ketidakpastian dapat dilihat dari hasil dokumen yang diperoleh peneliti menunjukkan bahwa pelaksanaan musrenbang dan penjangkaran aspirasi masyarakat belum menghasilkan bentuk partisipasi yang ideal sebagaimana yang diharapkan publik. Justru yang terjadi partisipasi semu, perencanaan manipulatif, tidak jelas arah maupun hasilnya. Hal ini dapat dilihat setelah berjalan sekian lama, upaya-upaya dimaksudkan di atas belum didukung dengan perangkat hukum yang dapat dilimplementasikan secara konsisten. Perangkat hukum merupakan aturan main (*rules of the game*) yang harus ditaati secara konsisten oleh semua pihak yang terlibat dalam Musrenbang. Musrenbang merupakan kendaraan masyarakat untuk turut berpartisipasi aktif dalam kemasakan perencanaan partisipatif yang berkelanjutan ternyata belum dapat diwujudkan. Karena terdapat jurang (*gap*) antara esensi dan tujuan yang diharapkan dengan praktik yang masih dilaksanakan oleh eksekutif.

Bukti empiris menunjukkan dengan jelas bahwa kesadaran individu, atas perangkat hukum sebagai atur main dapat menimbulkan

⁴ Secara medis katarak merupakan kekeruhan yang terjadi pada lensa mata, sehingga menyebabkan penurunan/gangguan penglihatan.

sensitivitas bagi dirinya untuk secara kritis merespon isu-isu yang ditemui. Ekspresi perangkat hukum tidak berakhir dalam dirinya sendiri, tapi memerlukan konsepsi konstruktif dan kritis. Melalui integrasi hukum dan mekanisme kemudian termanifestasi dalam bentuk tindakan, transformasi sosial tidak akan muncul dan berakhir dalam proses konstruksi gagasan, dan juga ucapan, tapi ketika transformasi secara konkrit terlihat di dunia nyata dengan tindakan-tindakan dominasi. Kenyataan ini dipahami dengan baik oleh masyarakat bahwa segala keputusan dalam usulan sangat ditentukan oleh aktor eksekutif. Akibatnya masyarakat tidak mempunyai keberdayaan dan tidak mempunyai saluran yang resmi untuk menyampaikan keberatan atau komplain atas usulan-usulan yang ditolak.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perencanaan partisipatif yang berkelanjutan belum mampu, untuk menyelesaikan permasalahan secara holistik mulai dari yang bersifat fundamental sampai dengan teknis operasional. Permasalahan fundamental dimaksud berupa pemahaman makna partisipasi sebagai inti demokrasi, kerangka legal yang masih belum menjamin hak-hak warga, pendekatan partisipasi, ketidakjelasan masyarakat sebagai *stakeholder*. Permasalahan teknis operasional dimaksud seperti materi atau dokumen masukan (*input*), mekanisme pelaksanaan (*proses*), hasil pelaksanaan (*output*), kompleksitas pengelolaan dokumen, jadwal yang tidak sinergis. Fakta-fakta di atas, memberikan gambaran bagi peneliti mengenai keadaan pelembagaan partisipasi warga dalam bidang pemerintahan tidak prospektif. Implikasi ini membawa masyarakat cenderung bersifat apatis atau masa bodon.

Fakta di atas didukung lagi dengan peran legislatif, baik secara perseorangan maupun secara kelembagaan belum optimal untuk melembagakan partisipasi, melalui jalur musrenbang atau penjangkaran aspirasi masyarakat. Munculnya persoalan dalam pelembagaan partisipasi dibidang perencanaan dan penganggaran merupakan refleksi dan hasil yang kurang mengindahkan regulasi dan mekanisme partisipasi yang sesungguhnya. Regulasi adalah inti utama yang mendorong cara berpikir dan bersikap para legislatif. Kita dapat melihat, sebelum melakukan tindakan, mereka (legislatif) mengatakan bahwa :

“...kami ini adalah wakil rakyat yang dipilih lewat proses pemilu, sehingga tidak perlu adanya pembentukan pelembagaan partisipasi. Selain itu juga, lembaga partisipasi masyarakat itu sudah ada pada saat melembagakan LPM dan

RT/RW secara otomatis mereka wajib mengikuti Musrenbang. Walaupun partisipasi masyarakat itu dijalankan dengan sebenarnya, tidak mungkin semua masyarakat ikut campur dalam pemerintahan daerah”

Tindakan masyarakat mengingat legislatif jelas merupakan tindakan kesadaran. Makna dari tindakan adalah membuka peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam forum Musrenbang. Namun peran yang dimainkan legislatif dalam tindakan tersebut masih belum terealisasi dengan baik. Penelitian ini membuktikan bahwa kepedulian dan komitmen anggota dewan untuk mengembangkan partisipasi masih rendah. Bukturnya kehadiran mereka pada forum musrenbang tidak mampu memperjuangkan usulan-usulan masyarakat yang ia wakili. Begitu pula fungsinya sebagai narasumber untuk memberikan pencerahan kepada konsituennya juga tidak terbukti. Ditambah lagi persoalan teknis waktu penyelenggaraan Musrenbang yang sangat sempit menjadi salah satu kendala untuk mengembangkan forum ini menjadi wahana negosiasi kepentingan yang beragam.

Kondisi ini semakin diperparah lagi dengan tidak adanya mekanisme yang mampu menciptakan agar diskusi dapat berjalan secara efektif dan efisien. Selain itu juga tidak dijumpai metode atau kriteria penentuan prioritas usulan dan pengambilan keputusan mengenai diterima atau ditolak. Begitu pula daftar usulan prioritas dari masyarakat bersifat umum, sementara dalam musrenbang kecamatan usulan bersifat sektoral. Dalam hal ini tidak ditemukan adanya metode konversi yang jelas untuk mengkonversi usulan-usulan dari masyarakat ke dalam fungsi-fungsi sektoral tersebut. Akibat ketidakjelasan metode konversi ini dapat menyebabkan terjadi bias pemahaman antara delegasi masyarakat dengan jajaran pemerintah (SKPD). Apalagi dikaitkan dengan keterbatasan kemampuan masyarakat, sehingga yang terjadi adalah masukan dari sektor lebih dominan dan lebih diprioritaskan daripada usulan-usulan masyarakat.

Selanjutnya persoalan cukup urgen dan penting yang menyangkut problem distorsi sistem politik dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Persoalan ini muncul ketika berakhirnya periode pemerintahan Kepala Daerah bersamaan waktu dengan penyusunan RKPD sebagai pedoman penyusunan APBD. Penyusunan RKPD mengacu pada

RPJM sesuai dengan amanat peraturan yang ada, sementara RPJM yang disusun berdasarkan visi dan misi Kepala Daerah. Akibatnya menimbulkan problem pada keberlanjutan program itu yang sangat memungkinkan terjadinya mis komunikasi dan distorsi politik, karena adanya kepentingan yang berbeda dari perubahan kepemimpinan.

Misi komunikasi dan distorsi politik ini menjadi problem, karena disatu sisi proses penyusunan program disusun oleh Kepala Daerah lama, sedangkan disisi lain implementasinya dipertanggung-jawabkan oleh Kepala Daerah baru. Artinya bahwa Kepala Daerah baru belum dapat melaksanakan visi dan misi yang disampaikan pada saat kampanye, tetapi harus menjalankan program yang sudah dibuat dan disyah oleh rezim lama. Dengan demikian, konsekuensinya pertanggungjawaban harus mengacu pada visi dan misi rezim lama.

2.4. Partisipasi pada Era Reformasi: Perbedaan Istilah atau “Ganti Baju”

Beberapa Undang-Undang yang telah disebutkan sebelumnya sebagai fondasi penyelenggaraan manajemen pemerintahan daerah, sehingga prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya akan berlaku secara universal pada kebijakan-kebijakan yang lainnya. Berlakunya tersebut mulai dari Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Menteri (Permen), Surat Edaran Menteri (SE-Men), Surat Edaran Bersama Menteri, Peraturan Daerah (Perda) dan lain-lain. Hampir semua perundang-undangan yang lahir pada era reformasi sudah mengadopsi prinsip tata pemerintahan partisipatif. Argumen tersebut diperkuat dengan pendapat eksekutif dan legislatif tentang praktik perencanaan dan penganggaran yang selama ini berjalan. Hamzah menyatakan bahwa

“...reformasi anggaran telah memberikan harapan akan adanya suatu perubahan pada pelaksanaan partisipasi. Artinya masyarakat diberikan kesempatan yang luas untuk ikut berpartisipasi. Namun implementasinya banyak mendapatkan protes atau penolakan dari beberapa pihak yang menyangkut tentang proses pengambilan keputusan. Banyaknya kasus tersebut berkaitan dengan permasalahan representasi masyarakat. Walaupun representasi masyarakat yang dipilih sesuai dengan kriteria yang mengacu pada

regulasi yang ada, namun beberapa pihak menganggap bahwa proses pelibatan masyarakat yang dilakukan hanya formalitas. Sementara kami selaku perencana kebijakan merasa telah melibatkan masyarakat secara luas. Selain itu ada pula keluhan bahwa pelibatan masyarakat yang lebih luas lagi akan memakan biaya yang sangat besar dan waktu yang sangat lama. Karena itu masalah representasi masyarakat menjadi hal yang sangat penting dan krusial” (Hamzah- Kepala Dinas).

Komentar yang sama juga disampaikan oleh salah satu dari anggota DPRD sebagai ketua komisi B:

“...kami telah memberikan kesempatan dan peluang kepada masyarakat yang luas untuk turut dalam pengambilan keputusan. Namun kesulitan yang kami alami adalah menentukan dan mengidentifikasi masyarakat representatif di dalam partisipasi publik, sehingga menimbulkan protes atau penolakan atas keputusan yang telah ditetapkan. Artinya representasi masyarakat menjadi persoalan yang sangat penting. Di satu sisi, mereka menganggap bahwa proses pelibatan publik yang kami selenggarakan hanya formalitas. Di sisi lain untuk melibatkan masyarakat yang lebih luas lagi kita akan memerlukan biaya yang cukup besar dan memerlukan waktu yang cukup lama”(Anggota DPRD sebagai Ketua Komisi B).

Berdasarkan dua pernyataan tersebut di atas menunjukkan bahwa munculnya aksi sosial tidak terpisah dari situasi yang dipertimbangkan oleh individu dan bahkan pemerintah untuk menggapai tujuan-tujuan tertentu. Keterlibatan tiga faktor ini (diri, situasi dan pemerintah) telah terbukti memainkan peran yang signifikan dalam melakukan reformasi anggaran.

Sebelum adanya gerakan reformasi forum-forum seperti ini telah dilaksanakan pada zaman orde baru, hanya sebagai rapat koordinasi pembangunan yang diselenggarakan baik tingkat kota maupun propinsi dan tidak melibatkan masyarakat maupun pihak-pihak tertentu. Forum

tersebut cenderung melihat proses perencanaan sebagai proses yang bersifat teknis dan analitis, sehingga cenderung menempatkan para perencana sebagai pemain tunggal yang menentukan dalam menyusun rencana dan mengeluarkan keputusan-keputusan pengelolaan sektor publik. Kecuali pemerintah, peran dan ruang stakeholders lainnya dalam proses penyusunan rencana pada masa itu sangat terbatas bahkan bisa dikatakan tidak ada.

Ketiganya (terutama diri dan situasi) juga merupakan faktor-faktor penting yang memotivasi perubahan proses perencanaan dan penganggaran daerah yang di *setting* pemerintah melalui mekanisme musrenbang atau penjaringan aspirasi masyarakat yang berlangsung sekarang ini. Pembentukan tersebut melalui suatu proses yang cukup panjang. Proses tersebut terjadi karena adanya produk interaksi dan refleksi pada pengaruh diri-diri lain yaitu masyarakat dan situasi. Melalui interaksi sosial yang intensif antara masyarakat dengan eksekutif, dan antara masyarakat dengan legislatif akhirnya menimbulkan “kepercayaan” bahwa reformasi anggaran juga berkaitan dengan perubahan proses perencanaan dan penganggaran daerah menjadi lebih partisipatif.

Masyarakat pada awalnya memang menaruh harapan besar akan adanya perubahan mendasar dalam melembagakan partisipasi pada tingkat akar rumput ketika reformasi mulai bergulir. Namun, harapan ini berubah menjadi penolakan atau protes masyarakat yang cenderung apatisisme setelah melihat kenyataan bahwa konsep partisipasi yang dibangun pemerintah pada era reformasi melalui Musrenbang atau penjaringan aspirasi tidak lebih hanya perbedaan istilah atau “ganti baju” dengan konsep-konsep partisipasi yang telah dibangun pada masa orde baru. Seperti perencanaan partisipatif pembangunan masyarakat desa (P3MD), dan peningkatan peranan wanita melalui keluarga sehat sejahtera (P2WKSS).

Masyarakat semakin sadar akan hak-hak dasar mereka untuk berperan serta dalam pemerintahan dan pembangunan. Kesadaran mereka pada akhirnya berbenturan dengan kenyataan yang mereka hadapi bahwa dalam praktiknya peran serta masyarakat hanya formalitas belaka. Di samping itu, peran serta yang mereka berikan sudah dapat memprediksi akan sangat kecil atau bahkan tidak ada pengaruhnya, khususnya dalam proses perencanaan dan penganggaran. Dengan perkataan lain, masyarakat

lebih merasakan dirinya sebagai “partisipan” atau “supporter” dari pada sebagai *stakeholders* yang dapat menentukan kebijakan.

Hasil wawancara di atas didukung dengan dokumen yang menyatakan bahwa masyarakat sebagai *stakeholders* dalam pengelolaan pemerintahan daerah telah dinyatakan dalam peraturan perundangan. Pengertian *stakeholders* pada tataran implementasi menjadi semakin tereduksi sedemikian rupa sehingga kurang bermakna. Persoalan ini berawal dari identifikasi masyarakat sebagai *stakeholders*. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mendefinisikan partisipasi sebagai “keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan”. Masyarakat didefinisikan sebagai ‘orang perorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat atau badan hukum yang berkepentingan dengan kegiatan dan hasil pembangunan, baik sebagai penanggung biaya, pelaku, penerima manfaat maupun penanggung risiko”.

Sementara Surat Edaran Menteri tentang pedoman Musrenbang Tahun 2008, secara tersurat menggunakan pendekatan “kelompok” pada tingkat Musrenbang Kelurahan, dan menggunakan sistem “perwakilan atau delegasi” pada forum Musrenbang Kecamatan dan Musrenbang Kota. Sistem delegasi dinilai baik, apabila proses pemilihan anggota delegasi dilakukan melalui proses pemilihan yang demokratis. Proses pemilihan tersebut harus dengan menggunakan kriteria tertentu dari berbagai aspek yang dinilai, seperti: wawasan, kemampuan dan keterampilan, termasuk kecakapan partisipatif dari anggota yang terpilih. Artinya, pemilihan delegasi tidak cukup dengan menunjuk seseorang atas dasar kesediaannya meluangkan waktu mengikuti Musrenbang. Melihat sistem delegasi dari daftar peserta yang menghadiri forum, yang dinamakan kelompok tidak lain adalah individu. Akibatnya, seseorang yang hadir dalam forum perencanaan tidak pernah membawa konsep yang dihasilkan oleh kelompoknya. Kehadirannya sekedar memenuhi undangan, bukan hadir memperjuangkan aspirasi kelompoknya.

Persoalan di atas berhubungan dengan kewenangan. Secara tersirat maupun tersurat kewenangan masyarakat dalam pengertian luas memang tidak diatur secara jelas. Peserta hanya mempunyai kewenangan memberikan masukan dan usulan-usulan, namun seberapa jauh dapat diterima forum, tidak ada yang dapat memastikan. Apabila usulan dengan pendekatan kelompok, implikasinya pasti akan berbeda dengan usulan

yang disampaikan individu. Pendekatan semacam ini tidak mudah dilaksanakan, karena masyarakat di daerah kelurahan khususnya masih belum terorganisir dengan baik. Hal tersebut perlu pemberdayaan masyarakat terlebih dahulu untuk memperkuat posisi mereka dalam memperjuangkan hak dasar mereka pada forum resmi seperti Musrenbang. Demikian juga sistem delegasi (perwakilan warga) untuk forum yang lebih atas masih menyisakan persoalan yang sangat penting.

Jumlah peserta yang direduksi melalui sistem delegasi memang sudah cukup ideal. Karena sistem delegasi dalam kenyataannya menuntut wawasan, kemampuan dan keterampilan wakil yang akan mengawal dan memperjuangkan usulan-usulan pada forum kompetisi yang cukup ketat. Akibatnya penentuan kriteria wakil menjadi sangat penting. Persoalan kewenangan ini berhubungan dengan bidang atau sektor mana masyarakat perlu dilibatkan.

Obsevasi yang dilakukan peneliti untuk memperkuat hasil wawancara dan dokumen di atas bahwa *stakeholders* dalam kegiatan partisipasi memiliki persepsi yang berbeda-beda, baik terhadap proses partisipasi yang diharapkan maupun pihak-pihak lain yang terlibat di dalam proses partisipasi. Kelompok yang mewakili berbagai organisasi sosial kemasyarakatan, berdasarkan pengamatannya melihat dan memiliki pengalaman bahwa banyak usulan dan aspirasi yang masyarakat sampaikan dalam forum sulit dapat direalisasikan dengan berbagai alasan. Karena banyak kepentingan dan kekuatan lain yang memainkan peran, yang dianggap jauh lebih penting dibandingkan dengan usulan dan masukan masyarakat. Misalnya, usulan masyarakat kurang realistis, tidak ekonomis atau usulan dari masyarakat tidak ada dalam mata anggarannya, tidak sinkron dengan program pembangunan daerah maupun pusat dan sebagainya.

Akibat kondisi di atas menunjukkan penolakan atau protes masyarakat yang cenderung apatis dan semakin meluas, sehingga dikuawatirkan akan mengancam keberlangsungan pengembangan partisipasi pada masa yang akan datang. Persepsi masyarakat sangat beralasan dengan melihat dorongan dan kebutuhan akan partisipasi hanya dilaksanakan setengah hati. Argumen ini diperkuat dengan hasil observasi lapangan tentang penyampaian informasi ke berbagai pihak yang diperlukan dalam partisipasi hanya disampaikan secara formal lewat pengumuman, sehingga sifatnya seperti sangat suka rela dan bersifat tidak

jelas. Demikian juga dengan dukungan fasilitas untuk terciptanya partisipasi sangat minim (ala kadarnya), kalau tidak mau dikatakan sama sekali tidak ada. Selain itu, informasi kepada para pihak yang akan berpartisipasi mengenai apa-apa yang mereka bisa usulkan, dan berapa anggaran yang disediakan sama sekali tidak diketahui oleh masyarakat. dalam hal ini, lebih tetap disebut "*blind-participation*" atau partisipasi hampa, tanpa makna. Penyebabnya, bukan karena masyarakat tidak sadar akan peran dan posisi mereka dalam partisipasi. Hal ini lebih disebabkan masyarakat sama sekali tidak mengetahui apa yang diharapkan dari diri mereka untuk terlibat dalam proses partisipasi yang diagendakan pemerintah.

Masyarakat merasakan semakin merisaukan banyaknya pengingkaran dari pengalaman pahit agenda reformasi. Ironisnya kerisauan dan sinisme makin mencuat ketika kebijakan desentralisasi mulai diimplementasikan sejak tanggal 1 Januari 2001. Kebijakan tersebut membawa implikasi yang sangat luas terhadap institusi kekuasaan dan perilaku para elit, sehingga selalu menghantui irama dan dinamika lokal dengan cenderung mengaburkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam kebijakan desentralisasi itu sendiri. Para tokoh lokal yang selama ini diharapkan dapat tampil sebagai reformator untuk mewakili kepentingan masyarakat, membela rakyat, dan membela hak-hak rakyat yang tertindas dalam kenyataannya hanya memikirkan diri mereka sendiri. Kalaupun ada pernyataan-pernyataan yang bermuansa membela kepentingan rakyat itu dilakukan lebih banyak hanya untuk meningkatkan popularitas dimata konstituennya agar dapat dipilih kembali atau agar dapat promosi menduduki jabatan yang lebih tinggi. Popularitas yang dilakukan para elit lokal hanya untuk memperebut kue pembangunan dari hasil reformasi ditandai dengan mengaburkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip etika berpolitik, sehingga menyebabkan lunturnya "kepercayaan" atau "trust".

Berdasarkan pemaparan dan analisis di atas menunjukkan bahwa kebijakan pelebagaan partisipasi melalui mekanisme musrenbang atau penjangkaran aspirasi masyarakat mengalami kegagalan pada tataran implementasi. Kegagalannya karena partisipasi hanya dimaknai secara simbolik dan formalitas. Partisipasi hanya bermakna apabila pemerintah dan rakyat memiliki kesamaan hak, kesempatan dan kemampuan. Artinya,

partisipasi hanya dipahami secara verbal, tetapi belum sampai pemahaman dan praktik yang substansial.

DAFTAR PUSTAKA

- Berger, P.L., dan T. Luckmann., 1975. *The Social Construction of Reality: A Treatise on The Sociology of Knowledge*. Penguin Books, Harmondsworth, Middx.
- Blumer, Herbert., 1969. *Symbolic Interactionism, Perspective and Method*, Englewood Cliff. New Jersey : Prentice Hall, Inc.
- Hidayat, Syarif. 2000. *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*. Jakarta: Pustaka Quantum
- Hoessein, Bhenyamin. 2002. Kebijakan Desentralisasi. *Jurnal Administrasi Negara.*, Maret, Vol. II, No. 2: pp. 1-5
- Mead, George Herbert., 1934. *Mind, Self and Society*. Chicago : The University of Chicago Press. First Phoenix Edition, 1967
- Tim Peneliti FIKB. 2002. Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Forum Inovasi*, Vol. 3. Pp.100-107 (Juni-Agustus).
- Triyuwono, Iwan. 2000. *Organisasi dan Akuntansi Syan'ah*. Penerbit LKiS, Yogyakarta

Peraturan-Perundangan:

Tap MPR Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998, tentang *penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang berkeadilan; serta*

perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1948, tentang *pokok-pokok pemerintahan daerah.*

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999, tentang *pemerintahan daerah.*

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 1999, tentang *perimbangan keuangan pusat dan daerah.*

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.*

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang *Keuangan Negara.*

Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Tentang *Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.*

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah.*

Keputusan Menteri Dalam Negeri No, 29 Tahun 2002 Tentang *Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 26 Tahun 2006 Tentang *Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007*.

Kliping Harian Surat Kabar (Koran).

Jawa Pos, 2007, *45 Anggota Dewan minta Laptop*, Maret 20

Kompas, 2002, November 18.

Pontianak Post, 2008. *Dugaan Penyelewengan Dana Alokasi Khusus (DAK) Pendidikan*, Nopember 19.

Pontianak Post., 2010. *Giliran 14 Anggota Dewan Penerima Dana YB Disidangkan*, Januari 15.

Radar Malang, 2007, *Rp 1 Miliar untuk Kunker Ke Australia: Saksikan Pameran Perdagangan di Perth*, September 20.

Seputar Indonesia, 2008, *Dewan Klaim Pengadaan Mobil Prosedural*, Maret 20.

Tempo, 2004, Januari 15.

Bab 3

CARUT-MARUT DALAM PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN: GAMBARAN KRONOLOGIK KEBIJAKAN REZIM KEKUASAAN ERA REFORMASI

3.1 Pengantar

Masa pemerintahan Orde Baru berakhir pada bulan Mei 1998. Pada bulan November 1998, MPR menyelenggarakan Sidang Istimewa⁵. Sidang Istimewa MPR bulan November 1998 menghasilkan ketetapan-ketetapan untuk melembagakan dan memberikan arah bagi gerakan reformasi. Selain Tap MPR Nomor X/MPR/1998 yang menyangkut tujuan utama reformasi, sidang tersebut juga menghasilkan Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang “penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang berkeadilan; serta perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Reformasi yang kemudian diikuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 dan 25 tahun 1999 tidak dapat dipungkiri membawa secercah harapan baru bagi perbaikan pola penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk dalam sistem keuangan daerahnya. Kedua Undang-Undang ini menganut prinsip *devolutif*⁶ yang terkandung dalam semangat *money follows function*⁷. Prinsip *devolutif* mampu meminimalkan ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat; sekaligus membangkitkan kreativitas pemerintah daerah untuk menggali potensi kekayaan setempat dalam menentukan nasib daerahnya sendiri. Salah satu

⁵ Para anggota MPR periode tersebut ditunjuk oleh pemerintahan Suharto berdasarkan hasil Pemilu 1997. Pemilu 1997 dimenangkan oleh Golkar, partai politik pemerintah pada saat itu.

⁶ Pemerintah daerah memiliki hak-hak yang komplit, di bidang politik, ekonomi, dan yuridis

⁷ Tugas dan kewenangan mengikuti sumber pendapatan daerah artinya, makin tinggi kemampuan daerah mendapatkan Pendapatan Asli Daerah, maka makin besar tugas dan kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom tersebut.

perwujudan dari prinsip devolutif adalah mengatur kebutuhan sistem keuangan daerahnya. Sistem keuangan daerah yang akuntabel dan transparan dalam semangat otonomi daerah perlu diarahkan sebagai instrumen yang berpihak kepada kepentingan rakyat. Otonomi daerah pada era transisi politik ditandai oleh pergeseran lokus kekuasaan dari pusat ke daerah dari sentralisasi ke desentralisasi, dari *bureaucratic government* ke *party government*, dan dari *executive heavy* ke *legislative heavy* (lihat Tim LIPI, 2003; Eko, 2003; Usman, 2004; Thoha, 2005; Haris S, 2005). Hal ini mengakibatkan munculnya lokus-lokus kekuasaan baru dan aktor-aktor baru yang turut berperan dalam pengambilan keputusan.

Idealnya, penentuan pilihan dalam perencanaan dan penganggaran daerah mencerminkan kualitas keberpihakannya pada rakyat. Keberpihakan pada rakyat seharusnya lebih menonjol dibandingkan masa orde baru. Penentuan pilihan tersebut digantungkan pada asumsi-asumsi yang didasarkan pada alur berpikir kerakyatan dan demokrasi.

Struktur kelembagaan DPRD telah diisi oleh orang-orang yang dipilih lewat pemilihan umum (Pemilu). Kepala daerah dipilih melalui mekanisme yang relatif bebas dari intervensi pemerintah pusat. Segala urusan yang menyangkut proses kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), termasuk semua preferensi, nilai, dan rasionalitas yang membentuknya pun kini ditentukan oleh para elit politik dan birokrasi daerah sendiri. Atas dasar itu, penelitian ini menemukan bahwa output Musrenbang dan penganggaran dalam bentuk APBD tidak sesuai harapan. Hal ini tercermin dari, besaran partisipasi masyarakat dalam Musrenbang tidak sinkron dengan alokasi anggaran yang semestinya diperuntukkan untuk masyarakat. Karena para eksekutif dan legislatif lebih mengutamakan haknya dari pada kewajibannya, sehingga tidak sejalan dengan undang-undang dan peraturan yang ada.

Ketidakpatuhan dalam konteks ini berbentuk “ego sektoral” yang lebih mengutamakan kepentingan sendiri, serta bentuk pemaksaan kehendak lainnya. Ego sektoral cenderung menimbulkan ketidakadilan dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Berkaitan dengan hal di atas, maka penelitian ini mengkaji carut marut dalam perencanaan dan penganggaran sebagai gambaran kronologik kebijakan rezim kekuasaan. “Reformasi” pada dasarnya terjadi pada setiap rezim kekuasaan, namun konten (isi) masing-masing reformasi berbeda. Rezim-rezim sebelumnya yang meninggalkan keadaan sudah carut marut, berlanjut

hingga sampai pada rezim kekuasaan masa reformasi. Pada rezim kekuasaan saat sekarang ini tidak menunjukkan perubahan sebagaimana yang dikehendaki reformasi itu sendiri, bahkan kehilangan arah dari semangat yang didambakan.

Reformasi saat sekarang lebih menekankan pada partisipasi masyarakat karena adanya produk interaksi dan refleksi pada pengaruh diri-diri lain yaitu masyarakat dan situasi. Melalui interaksi sosial di antara aktor dari kedua lembaga tersebut dianalisis dengan mengkaji nilai-nilai, simbol, bahasa, dan perilaku para aktor menjadi tolok ukur mengenai etika yang tercermin dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Namun sebelum merangkai dan menganalisis hasil temuan tersebut, maka peneliti terlebih dahulu menyajikan hasil temuan di lapangan yang kira-kira dapat membuka tabir untuk menemukan carut marut dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Tabir yang pertama yang digali adalah hak versus kewajiban baik eksekutif maupun legislatif: kepatuhan dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Kedua, ego sektor sebagai gambaran perilaku eksekutif dan legislatif dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Terakhir, makna keadilan: mewujudkan sistem perencanaan dan penganggaran yang akuntabel.

3.2. Hak Versus Kewajiban Eksekutif dan Legislatif: Kepatuhan dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran

Penilaian setiap produk kebijakan yang dibuat pemerintah tergantung kepada kesadaran publik. Salah satu produk kebijakan pemerintah yang menjadi sorotan permasalahan paling penting adalah anggaran. Karena melalui kebijakan anggaran itulah segala macam pemenuhan kebutuhan masyarakat mendapat legitimasinya. Secara teoritik, anggaran merupakan instrumen pemerintah dalam menyelenggarakan roda kekuasaannya. Dalam skema kebijakan, keputusan alokasi sumber daya untuk berbagai keperluan berupa pengeluaran setiap tahunnya, tercermin dalam APBN maupun APBD. Dalam prakteknya, anggaran tak terlepas dari sejumlah kepentingan yang harus diakomodasi, sekaligus menjadi mediasi berbagai kebutuhan masyarakat. Dalam konteks demikian, kebutuhan atau kepentingan itu seringkali memiliki bobot prioritas yang relatif sama. Dari sanalah

diperlukan pilihan-pilihan memutuskan mana yang akan didanai terlebih dahulu. Tidak heran jika atas pertimbangan itu pada akhirnya berbagai pihak dan kelompok kepentingan akan berebut pengaruh di dalam memutuskan alokasi anggaran. Pertimbangan tersebut harus mengacu transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi.

Sebenarnya ada keterkaitan erat antara transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Partisipasi publik dapat terlaksana, tetapi keberhasilannya dipengaruhi oleh transparansi. Transparansi juga akan mendorong peningkatan akuntabilitas publik. Terwujudnya akuntabilitas yang baik ditentukan oleh pemantauan dan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan. Beberapa informan menyampaikan pendapatnya bahwa:

“... Tidak terdapat sebuah *aturan* yang dapat dijadikan landasan legal formal baik di dalam wilayah akuntabilitas pada level pemerintah maupun pada wilayah akuntabilitas daerah kepada masyarakat, sehingga menyebabkan proses pembahasan APBD tidak memberikan ruang bagi masyarakat seperti LSM, BPKP, BPK maupun Media Masa untuk ikut dalam proses tersebut. Sebenarnya ruang yang dibuka bagi partisipasi masyarakat pada saat Musrenbang sebagai bentuk penyaringan aspirasi masyarakat” (Sabudi-Tim Anggaran DPRD dari fraksi Golkar)

“...kita pandai membuat peraturan, tetapi tidak mampu melaksanakannya. Selain itu juga peraturan boleh saja berganti, tetapi masyarakat tetap saja seperti yang dulu-dulu. Peraturan yang dibuat tidak dilaksanakan secara konsekuen oleh pemerintah sendiri. Apapun perubahan dari peraturan dalam proses penyusunan anggaran, hasilnya sudah dapat diprediksi tidak akan memperbaiki keadaan lebih baik dari sebelumnya yang menyangkut masalah partisipasi, transparansi maupun akuntabilitas” (Sulaiman-Tokoh Masyarakat)

“...Proses penyusunan, pembahasan APBD berlangsung selama ini sangat tertutup, sementara hampir semua perundang-undangan yang lahir pada era reformasi sudah mengadopsi prinsip tata pemerintahan partisipatif. Hanya

saja, pengaturan tersebut kurang berimbang, sehingga hal tersebut dijadikan sebagai alasan untuk tidak diperkenankan masyarakat untuk mengikut proses tersebut. Alasan klasik ini juga dijadi oleh dewan untuk tidak memberikan informasi itu dimuat dalam media secara transparan. Selain itu juga tidak adanya sosialisasi dari DPRD dan perlu ada peraturan yang mengatur lebih jelas tentang pelibatan masyarakat. Sementara akuntabilitas dalam proses perencanaan dan penganggaran kurang memperhatikan aspek efisiensi, efektifitas dan ekonomis” (Amir Syam-Seorang Akademisi dari Perguruan Tinggi Negeri)

Komentar di atas menggambarkan ada masalah besar yang masih dihadapi dalam pengelolaan pemerintahan khususnya dalam proses penyusunan perencanaan dan penganggaran daerah yang menyangkut partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Pemerintahan Daerah Kota Mayapada memaknai konteks partisipasi, transparansi dan akuntabilitas di dalam praktiknya masih mengandalkan sebuah hirarki peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah. Hal tersebut masih belum terjabarkan pada sebuah perangkat di level yang lebih rendah untuk dapat dijadikan acuan secara lebih mendetail dan komprehensif. Dengan kata lain, pemerintah daerah hanya memahami partisipasi, transparansi dan akuntabilitas sebagai tanggungjawab pemerintah daerah kepada masyarakat sesuai amanat yang diberikan oleh undang-undang dan peraturan lainnya.

Di sisi lain masyarakat di daerah memaknai partisipasi, transparansi dan akuntabilitas sebagai kontrol baik yang dilakukan oleh masyarakat secara langsung melalui berbagai institusi yang ada (LSM dan Pers) maupun secara tidak langsung oleh DPRD. Hal tersebut menunjukkan adanya kontradiksi, karena berbeda pemahaman masyarakat dengan kebijakan-kebijakan pemerintah yang membatasi ruang-gerak dan akses informasi. Ruang-gerak dimaksud berupa kesempatan bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi secara langsung dalam proses pembahasan dan penetapan, sedang akses informasi berupa rencana-rencana kegiatan selama satu tahun yang dituangkan dalam dokumen APBD untuk dilaksanakan.

Apabila konteks di atas dikaitkan dengan kemajuan suatu daerah yang dianalogikan dengan keberhasilan seorang kepala daerah (mengacu

kepada PP 108/ 2000), maka jelas bahwa penerbitan renstra oleh Walikota sebagai Perda tidak memberikan kesempatan kepada rakyat untuk berpartisipasi (mengacu Surat Edaran Mendagri Nomor 050/264A/SJ tanggal 12 Januari 2007). Hal ini bisa terjadi karena rencana strategi kepala daerah yang diundangkan semestinya merupakan alat untuk kemajuan kinerja kepala daerah dan bukan daerahnya. Sekalipun dalam menyusun data yang dipakai adalah data yang juga menyangkut kepentingan rakyat.

Terkait dengan konteks di atas, maka pemahaman ini masih belum ada satu persepsi yang sama di daerah tentang makna partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Terjadinya konflik antara DPRD dengan Pemda, antara Pemda dengan masyarakat maupun antara DPRD dengan masyarakat salah satu penyebabnya adalah perbedaan pemahaman atau kesalahpahaman mengenai makna partisipasi, transparansi dan akuntabilitas tersebut. Hal ini sekaligus menjadi alasan gagalnya partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dalam pemerintahan daerah Kota Mayapada. Sebagaimana telah dilakukan oleh berbagai gerakan pembaharuan lainnya dimasa lalu yang ditiru oleh masyarakat sekarang menuntut kepada pejabat publik untuk membuka peluang partisipasi, transparansi dan akuntabilitas yang semakin besar melalui undang-undang, putusan-putusan hukum, dan kaidah-kaidah untuk mengontrol perilaku para eksekutif maupun legislatif akan “selalu gagal”. Karena Mereka tidak mampu mencapai hasil-hasil yang mereka inginkan, “yakni pemenuhan keinginan masyarakat dan pencapaian tujuan-tujuan otoritatif secara teratur dan efisien”.

Konteks di atas menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah memberikan perhatian yang besar pada peraturan perundang-undangan sebagai acuan dalam mengimplementasikan akuntabilitas dengan mengabaikan partisipasi masyarakat pada setiap tahapan kebijakan publik, mulai dari perencanaan, perumusan, implementasi dan evaluasi. Akibatnya masyarakat menjadi terhalang untuk dapat “memaksa” pemerintahan daerah untuk transparansi dan berakuntabilitas kepada publik. Jika ditelusuri peraturan perundangan yang ada justru lebih banyak mengatur tentang hak-hak dan kewenangan eksekutif maupun legislatif saja dibidang penentuan anggaran. Sebaliknya, hak, kewenangan dan kesempatan bagi partisipasi publik dalam keseluruhan proses kebijakan anggaran tidak diatur secara tegas dan rinci.

Struktur Undang-Undang, Peraturan Pemerintah (PP) dan peraturan perundangan lainnya yang dikeluarkan pemerintah pusat lebih tinggi kedudukannya dibandingkan Peraturan Daerah (Perda). Oleh karena peraturan yang dibuat pemerintah pusat mengabdikan banyak kelemahan, maka kelemahan tersebut dijadikan payung yang “aman” bagi para eksekutif dan legislatif untuk tidak merespon aspirasi kalangan masyarakat sipil di tingkat lokal. Dengan kata lain bahwa peraturan perundangan kenyataannya hanya memberikan sebuah koridor yang relatif jelas di dalam persoalan akuntabilitas seputar eksekutif dan legislatif saja, sedangkan yang terkait dengan hubungan legislatif dengan masyarakat maupun eksekutif dengan masyarakat belum terakomodasikan dengan memadai.

Apabila dikaitkan dengan upaya menciptakan *good governance*, maka regulasi mengenai akuntabilitas kita belum memasuki aspek responsiveness, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Kelemahan peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat tidak terlepas dari historis proses ketidakadilan politik di masa lalu. Proses ini terjadi disebabkan adanya produk interaksi dan refleksi pada pengaruh diri-diri lain yaitu legislatif dan situasi. Situasi membawa kearah reformasi yang telah membangkitkan semangat desentralisasi dan demokrasi lokal, yang selama ini dikerangkeng oleh struktur politik yang hirarkis, sentralistik, feodalistik, dan otoriter. Implikasinya, terjadi pergeseran lokus kekuasaan dari pusat ke daerah dan dari birokrasi kepada politisi, sehingga muncul lokus-lokus kekuasaan baru dan aktor-aktor baru yang turut berperan dalam pengambilan keputusan.

Reformasi menyebabkan legislatif dikembalikan fungsinya dalam kebijakan anggaran, sehingga legislatif dapat melakukan tindakan untuk memanipulasi rakyat (*pseudo-participation*). Tindakan ini bertujuan untuk menunjukkan bahwa telah terjadinya demokrasi dalam membuat suatu kebijakan, khususnya kebijakan perencanaan penganggaran, padahal semua itu hanya semu. Makna tindakan tersebut memberikan gambaran bahwa kondisi dalam proses perencanaan dan penganggaran di mana legislatif tidak “sungguh-sungguh” tertarik dengan masukan yang berasal dari masyarakat, namun tetap meminta partisipasi masyarakat dalam rangka memanipulasi. Dengan kata lain bahwa seolah-olah legislatif tertarik dengan masukan yang diberikan oleh masyarakat. Dipertegas oleh

Asmadi dari fraksi PKS merupakan tim anggaran legislatif menjelaskan bahwa sosial konteks dibalik kesemratan ini sebagai berikut:

“ Ada suatu kesalahan yang terjadi pada domain UU dan Permendagri nomor 13 Tahun 2006 minimnya celah legislatif untuk berperan dalam proses perencanaan dan penganggaran. Peran legislatif baru muncul pada tahap penyampaian dan pembahasan Raperda APBD. Pada hal, Legislatif memiliki fungsi penganggaran yang seharusnya dilaksanakan pada seluruh tahapan, mulai dari perencanaan hingga evaluasi. Menyingkapi permasalahan ini, maka dalam perencanaan aspirasi masyarakat kerap kali tersingkir atau setidaknya hanya dapat diartikulasikan dan diagregasikan secara tidak kentara, misalnya melalui lobi-lobi langsung dari para tokoh masyarakat terhadap pemerintah. Aspirasi mereka, yang “secara konstitusional” semestinya disalurkan melalui lembaga legislatif, namun pada kenyataannya sulit tertampung untuk dirumuskan sebagai kebijaksanaan. Karena penentuan hasil akhir anggaran tetap pada eksekutif, sehingga aspirasi masyarakat sama sekali tidak mempengaruhi anggaran yang telah dibuat. Hal ini membuat posisi eksekutif sangat kuat, sehingga ia akan bekerja sama dengan legislatif untuk mendapatkan legitimasi dalam mengambil tindakan.

Kesan ini merupakan refleksi karakter dasar eksekutif yang cenderung melakukan tindakan harmonisasi yang menginginkan mekanisme konsolidasi. Tindakan tersebut menunjukkan bahwa eksekutif telah berbagi kekuasaan dengan legislatif untuk mendengarkan suara rakyat yang tersalurkan melalui lembaga legislatif. Makna dari tindak ini memberikan petunjuk bahwa adanya kerja sama yang baik antara eksekutif dengan legislatif dalam mendengarkan aspirasi masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran.

Sesuai dengan bukti empiris di atas, maka Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Mayapada bisa bertindak dengan mengabaikan kepentingan masyarakat yang lebih besar. Selain itu juga ia dapat menyebabkan masyarakat di daerah semakin teralienasi dengan persoalan pembuatan kebijakan. Kenyataan ini pada gilirannya bukan saja tidak dapat

menghasilkan kebijakan publik yang sesungguhnya, disebabkan ketiadaan informasi dan pemahaman tentang duduk persoalan yang ada. Kebijakan yang dikeluarkan oleh DPRD bisa jauh menyimpang dari keinginan masyarakat. Begitupula dengan Pemerintah Daerah dapat memanipulasi aspirasi masyarakat dan sangat tergantung kepada “kebaikan” dan inovasi mereka. Kondisi seperti ini akan menyebabkan terdungkunya praktik “hegemoni” dalam pemerintahan lokal, lahirnya kebijakan yang elitis, dan pelaksanaan akuntabilitas menjadi hanya sebuah keadaan yang sifatnya manipulatif.

Fenomena-fenomena tersebut di atas, memungkinkan terjadi hegemoni pikiran, tindakan dan perilaku eksekutif dan legislatif yang mengarah pada pelanggaran etika atau moral cenderung mengabaikan kepentingan publik yang lebih besar. Hegemoni pikiran, tindakan dan perilaku memberikan gambaran bahwa prinsip transparansi dan akuntabilitas “seolah-olah” hanya sebuah slogan indah untuk mewujudkan cita-cita yang ada dalam impian otonomi daerah, sementara efisiensi dan efektivitas hanya suatu keinginan tanpa ada tindakan nyata. Dengan demikian, prinsip transparansi dan akuntabilitas hanya sebuah legitimasi yang penuh dengan “kebohongan”.

Selain menggambarkan ketidakpekaan terhadap komitmen kerakyatan dan juga tidak ada perubahan *mindset* eksekutif maupun legislatif, karena menganggap pusat kekuasaan hanya ada di tangan pemerintah. Akibatnya masyarakat menilai bahwa partisipasi, transparansi dan akuntabilitas tidak memberikan manfaat yang berarti dalam setiap tahapan kebijakan publik, mulai dari perencanaan, perumusan, implementasi dan evaluasi penganggaran. Karena rendahnya pemahaman akan makna partisipasi, transparansi dan akuntabilitas sebagai inti terdalam dari demokrasi, baik eksekutif maupun legislatif hanya sebatas wacana atau formalitas. Persoalan ini membawa implikasi yang sangat luas terhadap institusi kekuasaan dan perilaku elit di tingkat daerah, cenderung mengaburkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam kebijakan desentralisasi itu sendiri. Pengaburan ini dapat dilihat dari tidak ada peraturan perundang-undangan maupun peraturan tata tertib DPRD yang mewajibkan eksekutif dan legislatif untuk berakuntabilitas (penganggaran) kepada masyarakat. Namun, semua regulasi tersebut kalau dicermati masih belum mencerminkan keseimbangan hak dan kewajiban semua *stakeholders* yang terlibat, terutama dari pihak masyarakat umum.

Justru yang paling banyak diatur adalah hak dan kewenangan pihak eksekutif maupun legislatif. Persoalan lainnya adalah kerangka legal yang mengatur tentang perencanaan dan penganggaran sampai saat ini masih tumpang tindih, sering berubah-ubah dan menimbulkan multi interpretasi. Akibatnya implementasi perundangan tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan secara konsisten. Dalam konteks inilah sentuhan-sentuhan etika-moral dalam kerangka legal yang berlaku acapkali tidak diperhatikan karena terkelabui oleh kabut kepentingan pribadi dan golongan, sehingga membentuk hegemoni pikiran dan tindakan untuk berperilaku tidak etis dengan melanggar kepatuhan terhadap kebijakan desentralisasi.

3.3. Ego Sektoral: Sebuah Gambaran Perilaku Eksekutif dan Legislatif dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran

Seperti diketahui bahwa proses penyusunan APBD merupakan tahapan yang strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun demikian proses penyusunannya selama ini cenderung terkesan elitis. Nuansa elitis ini dapat dilihat dari keputusan politik yang melahirkan peraturan daerah mengenai APBD itu sarat dengan kompromi berbagai kepentingan politik elit dan cenderung mengabaikan kepentingan publik. Proses politik yang mengantarkan disahkannya APBD hanya melibatkan pihak penguasa daerah, yaitu kepala daerah dan seluruh jajaran birokrasinya di satu sisi dan DPRD di sisi lain dalam menentukan keputusan akhir APBD. Dengan demikian, maka karakteristik keuangan publik adalah suatu cara yang melibat keputusan alokasi sumberdaya dengan menggunakan uang rakyat untuk keperluan perencanaan pembangunan melalui kebijakan anggaran yang tanggungjawabnya berada pada level politik diwakilkan legislatif dan level birokrat dari pemerintahan diwakilkan eksekutif (Feldstein dan Frisch, 1977:2).

Cerminan dari kristalisasi kepentingan politik kolektif ini dapat dilihat dari proses keputusan alokasi sumberdaya publik yang tertuang dalam anggaran sangat sarat dengan unsur-unsur politis, baik kepentingan legislatif maupun kepentingan eksekutif. Berangkat dari konteks tersebut, Downs (1957:2-4) mengungkapkan bahwa “ *it is no longer assumed that budgetary allocation decisions are automatically transformed into budgetary outcomes* ” (tidak bisa lebih lama dianggap bahwa keputusan-

keputusan alokasi anggaran secara otomatis diperlakukan sebagai hasil kebijakan dari penganggaran). Menurutnya, legislatif tidak akan bertindak sesuai keinginan publik secara luas, tetapi akan memilih kebijakan yang mempopulerkan diri mereka dalam konstituennya. Hal ini dilakukan untuk memperkuat fondasi kekuasaan dan memperbaiki prospek mereka untuk dipilih kembali. Oleh karena itu, untuk menghasilkan keuntungan pribadi kecenderungan legislatif memilih kebijakan proyek-proyek jangka pendek dibandingkan proyek jangka panjang dengan tingkat ketidakpastian politik yang tinggi sebagai bentuk menghindari risiko.

Melalui cara yang sama legislatif akan mengutamakan kepentingan konstituennya tanpa mempertimbangkan konsekuensi publik secara luas. Kondisi ini merupakan cerminan dari karakteristik dasar keuangan publik moderen, dimana alokasi sumberdaya ditargetkan pada kelompok tertentu (konstituen) yang pembiayaannya berasal dari pajak umum (Von Hagen, 1998:7). Maksudnya, manfaat atas suatu program hanya dirasakan oleh kelompok tertentu, namun biaya ditanggung oleh semua pihak yaitu masyarakat secara keseluruhan. Masalah ini dikenal dalam keuangan publik dengan istilah klasik adalah *common pool resources*. Sebagaimana dikatakan oleh Weingast et al. (1981:642) dalam tulisannya "*The political economy of benefit and costs*", yang menunjukkan bagaimana legislatif menggunakan *common pool* untuk memenangkan suara, yaitu dengan cara merubah dasar analisis manfaat dan biaya ekonomi menjadi manfaat dan biaya politik.

Inti persoalan di atas dapat dilihat dari besarnya kewenangan dan peranan yang diberikan oleh berbagai undang-undang kepada DPRD dalam proses penganggaran APBD, menyebabkan preferensi anggota DPRD sangatlah berpengaruh dalam pengalokasian dana APBD. Preferensi anggota DPRD dalam alokasi dana APBD sangatlah penting dalam mewujudkan preferensi masyarakat luas, karena APBD merupakan refleksi aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam satu tahun fiskal tertentu yang dinyatakan dalam satuan mata uang. Secara normatif preferensi alokasi dana APBD haruslah berorientasi pada preferensi masyarakat luas / publik. Dalam hal ini APBD tidak boleh menimbulkan diskriminasi yang dapat mengakibatkan ketidakadilan, menghambat kelancaran arus barang dan pertumbuhan ekonomi masyarakat, pemborosan keuangan daerah, memicu ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah, serta mengganggu stabilitas keamanan dan ketertiban

masyarakat yang secara keseluruhan mengganggu jalannya pemerintahan di daerah. Peran penting legislatif adalah mewakili kepentingan masyarakat, pemberdayaan pemerintah, dan mengawasi kinerja pemerintah. Ketiga peran ini menempatkan legislatif berkemampuan memberikan pengaruh signifikan terhadap kebijakan pemerintah.

Pada kenyataannya ditemukan adanya preferensi anggota DPRD dalam alokasi dana pembangunan dalam APBD yang tidak sesuai dengan preferensi masyarakat luas sehingga APBD tidak dapat merefleksikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat secara luas. Penelitian Governance Assessment Survey (GAS) tahun 2006 yang dilakukan pada sepuluh provinsi dan kabupaten/kota yang dipilih dengan berbagai pertimbangan dengan respondennya adalah pejabat pemerintah dan anggota DPRD, masyarakat pengusaha, dan unsur-unsur yang mewakili masyarakat madani, seperti akademisi, aktivis LSM, tokoh agama, tokoh adat dan wartawan, menunjukkan bahwa sekitar 60% responden setuju bahwa APBD lebih banyak memenuhi kepentingan DPRD dan birokrasi pemerintah daerah daripada kepentingan publik (Agus Dwiyanto, dkk, 2007).

Hal tersebut di atas, sejalan dengan hasil pengamatan peneliti terhadap data sekunder yang diperoleh di lapangan. Data tersebut menunjukkan bahwa dari alokasi anggaran belanja DPRD, lebih dari 50% anggaran belanja DPRD dialokasikan untuk mata anggaran yang sangat berpotensi dapat dinikmati oleh para anggota dewan. Mata anggaran tersebut digunakan untuk memperkuat fondasi kekuasaan dan memperbaiki prospek mereka dapat dipilih kembali oleh konstituennya. Sebaliknya bukan untuk mendukung peningkatan pelaksanaan tugas dan fungsi pokok dewan itu sendiri. Penentuan pilihan maupun skala prioritas dalam menyeleksi pola-pola alokasi anggaran seperti ini mengindikasikan kuatnya pengaruh perilaku-perilaku anggota dewan serta *frame of reference* yang melatarbelakangi perilaku para individu dewan tersebut. Kecenderungan ini mengindikasikan kuatnya dorongan orientasi para individu dewan untuk memperjuangkan kepentingan ekonominya sendiri daripada orientasi kepentingan publik dalam pembuatan kebijakan anggaran belanja DPRD. Sementara partai politik dijadikan motor penggerak untuk menarik massa baik dari kalangan konstituennya maupun masyarakat umum, dengan hanya menjadikan janji-janji politiknya sebagai instrumen pemenangan pemilu semata. Setelah pemerintahan terbentuk

dari hasil proses pertarungan politik itu, maka kembali birokrasi dan partai yang berkuasa menjadi pelayanan atas kepentingannya sendiri. Kondisi demikian telah disinyalir oleh Niskanen (1971), dan Parsons (1997) yang menyimpulkan bahwa secara psikologis, para elit baik birokrat maupun politisi dalam melakukan tindakan-tindakan publiknya lebih banyak dimotivasi oleh kepentingan pribadinya. Implikasinya, produk-produk kebijakan yang dihasilkan oleh para elit tersebut akan lebih mencerminkan permasalahan dan kebutuhan birokrat maupun politisi serta konstituennya ketimbang permasalahan dan kebutuhan rakyat banyak.

Untuk memperkuat hasil pengamatan mengenai preferensi anggota dewan dalam alokasi dana anggaran belanja DPRD, maka peneliti melakukan konfirmasi sejumlah masyarakat (LSM, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan pihak akademisi), anggota dewan maupun para aktor di luar anggota dewan. Sebagaimana ungkapan dari Faisal sebagai salah satu pengurus LSM menyatakan bahwa:

“...Kami melihat kebijakan-kebijakan anggaran yang diperjuangkan anggota dewan lebih mengarah pada **kepentingan** kesejahteraan pribadi, partai maupun konstituennya dan kurang menyetuh pada kebutuhan dasar masyarakat luas seperti pendidikan dan kesehatan. Masalah ini dapat dilihat dari beberapa kali kebijakan alokasi anggaran bagi anggota dewan yang menyangkut gaji, tunjangan, dan fasilitas serta tunjangan lain seperti uang representasi, pensiunan, uang sewa rumah, pelayanan kesehatan, perjalanan dinas, masih banyak lagi pos yang lain juga jarang diketahui publik. Kenyataannya anggota dewan lebih mementing pribadi ketimbangan masyarakat luas” (cetak tebal merupakan penegasan).

Dari hasil konfirmasi dengan anggota dewan mengenai preferensi anggota dewan dalam alokasi dana anggaran belanja DPRD, sebagaimana dikemukakan oleh Jaini Arif, anggota DPRD sebagai anggota komisi A menyatakan :

“...**Kepentingan** kami untuk mengetahui alokasi dana anggaran belanja DPRD lebih menekankan aspek politis, agar mampu untuk mengakomodir kepentingan bagi konstituen kami. Selain itu juga diharapkan dapat

meningkatkan kesejahteraan sesuai dengan status sosial yang kami sandang. Dari disinilah kami akan mampu untuk melakukan bargaining dengan eksekutif demi kepentingan masyarakat luas. Di satu sisi kami harus memperjuangkan nasib rakyat dan sisi lain kami punya keterbatasan baik dana maupun peran dalam pengambilan keputusan karena peraturan perundangan-undangan” (cetak tebal merupakan penegasan)

Penelusuran lebih lanjut partai politik yang memiliki wakil di DPRD secara resmi, menyangkut masalah pemotongan gaji mereka. Sebagaimana dikemukakan Bendahara DPRD sebagai berikut :

“...Pemotongan gaji setiap anggota dewan dari masing-masing parpol melalui bendaharawan memang ada, jelas dan rinci. Hanya pemotongan gaji setiap anggota dewan dari setiap parpol tidak sama dan tergantung kebijakan dari partai politiknya masing-masing sesuai dengan **kepentingannya**. Pemotongan ini dilakukan setiap bulan misalnya partai Gokal mengambil kebijakan pemotongan untuk setiap wakilnya di DPRD Rp 1.500.000,00; PDI perjuangan sebesar Rp1.250.000,00; Demokrat sebesar Rp 1.000.000,00; PKB sebesar Rp2.000.000; PAN sebesar Rp850.000,00; PKS sebesar Rp 2.500.000,00; PPP sebesar Rp 750.000,00; PKPI sebesar Rp 1.200.000,00; dan PDS sebesar Rp1.750.000,00 per bulan” (cetak tebal merupakan penegasan).

Memperhatikan beberapa komentar di atas, kita dapat membaca “*kepentingan*” sebagai suatu simbol yang memberikan makna yang “*ambigu*”. Artinya kepentingan itu memiliki banyak makna tergantung pada siapa yang menafsirkannya. Makna kepentingan ini bisa berbeda-beda menurut versi masing-masing. Akibatnya dapat menimbulkan konflik dalam proses interaksi berbagai pihak yang menyebabkan terjadi kecemburuan sosial. Penyebabnya ini dapat dilihat dari realitas yang diungkapkan oleh informan di atas yang menunjukkan bahwa diabaikannya suara dan hak-hak publik dalam menentukan produk kebijakan yang dihasilkan. Hal ini telah mengindikasikan bahwa preferensi anggota dewan

dalam mengalokasikan dana anggaran belanja DPRD tidak semata-mata merupakan kepentingan ekonomi pribadi dewan. Tetapi juga mengakomodasi kepentingan ekonomi dari aktor-aktor politik di luar anggota dewan itu sendiri.

Khususnya kepentingan ekonomi dari partai politik maupun konstituennya. Anggota dewan selain potongan resmi dari partainya, pada umumnya juga menjadi sasaran utama untuk menjadi sumber pendanaan bagi kegiatan partai maupun para aktivis lainnya. Fenomena ini dilakukan anggota dewan dalam rangka membina hubungan dan dukungan politiknya sendiri. Disamping dana sumbangan yang berasal dari pribadi anggota dewan, institusi DPRD sendiri juga seringkali menerima proposal permintaan bantuan dana dan memberikan bantuan dana dari dan kepada berbagai organisasi sosial politik yang ada di tengah masyarakat. Jika dilihat hal tersebut, maka banyak aktor yang berkepentingan dengan penyusunan anggaran belanja DPRD. Sementara itu para anggota dewan hanya sebagai pihak yang mengakomodasikan berbagai kepentingan tersebut.

Kenyataan ini menunjukkan bagaimana Jaini Arif dengan mempertimbangan status dan perannya sebagai anggota dewan dalam mendefinisikan situasi yang ada dengan bijaksana, sehingga persetujuannya untuk mengakomodasi kepentingan ekonomi dari aktor-aktor politik di luar anggota dewan tidak menimbulkan efek-efek negatif di masyarakat. Oleh karena itu anggota dewan benar-benar menyadari bahwa tindakannya akan menimbulkan dampak ekonomi, sosial dan politik yang mereka jalani. Sungguh, persetujuannya itu telah memberikan dampak positif dari sebagian besar partai politik maupun konstituennya. Namun persetujuan tersebut sulit menemukan penjelasan singkat apakah merupakan persetujuan pribadi atau bukan.

Sehubungan dengan persetujuan tersebut di atas, dalam pandangan peneliti cenderung resmi karena dari sudut pandang interaksionisme simbolik, dirinya merupakan bagian yang tak terpisahkan dari status dan perannya. Dengan kata lain, dirinya telah dibentuk dan dibesarkan dalam lingkungan politik yang ada, sehingga dia harus mengambil tindakan-yakni merealisasikan pembuatan perannya- berdasarkan harapan-harapan pihak lain. Dalam pandangan yang lebih spesifik, bisa dilihat bahwa status itu sendiri tidak dapat dipisahkan dari perannya. Menurut Lauer dan Handel bahwa peran itu sendiri "bukanlah *tabula rasa* yang isinya harus dipasok oleh individu itu,"tapi dibentuk oleh harapan-harapan sosial yang mungkin

muncul dihadapan individu yang menerima peran itu (Triyuwono, 2000:117). Artinya tindakannya dibatasi oleh perannya (lihat Hewit,1991:95).

Status dan peran yang dimainkan legislatif dalam mengakomodasi kepentingan ekonomi dari aktor-aktor politik di luar anggota dewan menggambarkan tindakan *solidaritas*. Makna dari tindakan ini untuk menciptakan kepuasan dari hasrat seluruh individu dalam masyarakat dengan mengusung nilai persamaan dalam memaksimalkan preferensi individu selama tidak merugikan orang lain. Nilai ini didasari atas kesadaran bahwa mereka telah menjalan peraturan perundangan sesuai dengan mekanisme yang ada. Kesadaran ini dapat dilihat dari kehidupan bersama dalam satu kesatuan sosial yang saling membutuhkan dan memperdulikan antara satu sama lain. Sementara persoalan baik, buruk, benar dan salah diukur dari kesadaran bersama atas pemaksimalan preferensi individu.

Fenomena di atas menunjukkan bahwa kuatnya dominasi kepentingan ekonomi politik anggota dewan, sehingga tidak terlepas dari persoalan penataan keseimbangan hak dan kewenangan antara aktor DPRD dengan aktor kalangan masyarakat sipil untuk mengakses informasi dan terlibat dalam proses pembuatan kebijakan anggaran. Penataan keseimbangan tersebut hanya sebagai bentuk tindakan "*kamuplase*". Makna dari tindakan ini untuk menggambarkan "seolah-olah" kondisi dalam proses perencanaan dan penganggaran yang dibuat sesuai dengan peraturan perundangan. Namun kondisi tersebut tidak secara nyata ditujukan untuk memberdayakan masyarakat yang lebih besar. Bahkan, lebih dari itu, tindakan ini tidak jarang sebagai sebuah komoditas politik "dagang sapi" antara pihak DPRD dengan pemerintah daerah. Dengan demikian, maka tindakan tersebut dalam legitimasinya dihadapan publik menjadi sangat lemah.

3.4. Makna Keadilan: Mewujudkan Sistem Perencanaan & Penganggaran yang Akuntabel

Sebagaimana kita ketahui secara intrinsik perencanaan dan penganggaran tidak memiliki makna apa-apa. Ketika perencanaan dan penganggaran disusun dalam sebuah kebijakan, maka disinilah terjadi interaksi-interaksi banyak pihak yang memberikan makna untuk

menghasilkan simbol tersebut. Selain itu juga, makna suatu objek dipengaruhi oleh interaksi dengan diri sendiri (*self*). Jadi Interaksi adalah proses dimana kemampuan berpikir dikembangkan dan diperlihatkan melalui perasaan maupun keinginan dalam memahami arti sebuah simbol, kemudian bertindak atas dasar pemahaman itu. Hasil interaksi dapat memberikan makna berfungsi menjembatani individu ketika ia berpikir, merasa, dan menginginkan sesuatu, dengan objeknya (kebijakan anggaran).

Makna mengandung dua ciri khusus, yaitu sifat sosial dan kontekstual. Sifat sosial dari makna berarti makna dibentuk atas kesepakatan bersama antara para pelaku interaksi sosial. Mereka dengan sadar memberikan makna tertentu kepada objek. Untuk itu harus ada proses belajar atau proses adaptasi. Karena sifatnya yang sosial, makna suatu objek bisa berbeda antara satu orang dengan lain orang. Di sisi lain sifat kontekstual makna berarti makna tidak pernah lepas dari konteks disekitarnya, seperti politik, ekonomi, sosial atau budaya. Selain itu, makna juga sangat tergantung pada norma dan nilai yang berlaku dalam masyarakat (Faules dan Alexander, 1978).

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, membuka ruang yang lebih luas dalam penafsiran makna yang tidak dapat dipisahkan dari keberhasilan proses. Sebagaimana dikemukakan oleh Garfinkel (1967:17) bahwa "*problems of interpretation of meaning are always inherent in such processes*" (masalah penafsiran makna tidak dapat dilepaskan dari keberhasilan proses). Dalam konteks ini, maka timbul pertanyaan bagaimana kebijakan anggaran itu direkayasa? Disinilah kita perlu untuk mengamati konteks dan proses di mana kebijakan anggaran tersebut lahir.

Dalam disiplin ilmu akuntansi, pemahaman kebijakan anggaran berangkat dari pendekatan normatif, di mana kebijakan anggaran dibatasi oleh situasi pengambilan keputusan yang didefinisikan dalam berbagai variabel (*variables*), asumsi (*assumptions*) dan kendala (*constraints*) serta tujuan (*objectives*), sehingga pandangan *neo-classical* terhadap organisasi dan perilaku manusia sedikit sekali diungkapkan (lihat Scapens dan Arnold, 1986; Scapens, 1991; Ryan et.al., 2002). Artinya, tidak ada pertimbangan yang cukup terhadap konteks organisasi di mana kebijakan anggaran beroperasi. Kebijakan anggaran selama ini selalu dipenuhi oleh konflik kepentingan antara individu dan kelompok. Konflik kepentingan ini menyebabkan ada yang menang dan ada yang kalah. Pihak yang

menang akan mendominasi kebijakan, sedangkan pihak yang kalah harus menerima kebijakan. Oleh karena itu, dalam kondisi demikian mencuat rasa ketidakadilan.

Kondisi di atas menimbulkan persoalan makna keadilan. Makna keadilan dibentuk oleh refleksi filosofis penerima kebijakan. Dengan kata lain, sebuah nilai keadilan akan ada dan diterima setelah seseorang berpikir dan memahami arti keadilan. Penafsiran makna keadilan yang dibangun oleh seseorang sangat tergantung pada persepsinya. Beberapa informan menyampaikan pendapatnya bahwa:

“... Tidak jarang terjadi perdebatan yang alot dan perbedaan sudut pandang antara eksekutif dan legislatif, sehingga lobby-lobby adalah penting untuk menyamakan titik pandangan sekaligus melahirkan *kesepakatan* terhadap suatu kebijakan. Persoalan ini sudah lumrah dan wajar yang penting sepanjang *lobby* dimaksud bukan “perselingkuhan politik” antara eksekutif dan legislatif...tidak pula dimaksudkan sebagai bentuk pemisahan kekuasaan antara keduanya, akan tetapi dilihat sebagai pembagian kekuasaan (*sharing of power*). Disinilah keduanya memposisikan diri sebagai mitra satu sama lain, sebab disadari bahwa menyusun anggaran adalah merupakan kerja bareng antara eksekutif dan legislatif dimana sumber maupun muara yang dituju adalah kepentingan dan kesejahteraan masyarakat demi *keadilan*. Jika terjadi suatu persoalan (*distorsi*) tidak lagi hanya menyalahkan salah satu pihak baik eksekutif maupun legislatif toh keduanya terlibat didalamnya (Anggota Tim Anggaran Legislatif dari Fraksi Demokrat)

“...Kerap kali usulan dan aspirasi yang kami sampaikan dalam proses perencanaan sulit dapat direalisasikan, karena banyak *kepentingan* dan kekuatan lain yang memainkan peran yang dianggap jauh lebih penting. Bagi eksekutif maupun legislatif anggaran sebagai janji politik untuk memperjuangkan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan sosial sebagai bentuk *goal concruance*. Dalam implementasinya anggaran hanya sebuah proses quasi yang kaya dengan pertukaran interpersonal. Buktinya anggaran

hanya sebagai *instrument politik* bagi anggota dewan maupun eksekutif, dapat dilihat secara nyata bahwa jargon yang selalu didengungkan adalah kesejahteraan rakyat...apa hasilnya tidak pernah nyata dirasakan oleh rakyat kebanyakan. Saya katakan bahwa para eksekutif dan legislatif selalu diselimuti katarak dalam penentuan alokasi anggaran hanyalah untuk meningkatkan kesejahteraan demi kepentingan dan tujuan politik mereka, bukan merupakan gerakan sosial (Zawawi-Tokoh Agama).

Menperhatikan beberapa komentar di atas menggambarkan sifat “diri” bagi eksekutif maupun legislatif sebagai cerminan dari kristalisasi kepentingan politik kolektif. Kristalisasi kepentingan politik kolektif ini disimbolkan dengan makna “*goal congruance*” atau “keselarasan tujuan”. Hal ini dapat dilihat dari proses keputusan alokasi sumberdaya publik yang tertuang dalam anggaran. Anggaran tersebut sangat sarat dengan berbagai kepentingan dari unsur ekonomi, politik, sosial dan budaya. Anggaran mencerminkan kepentingan yang dituangkan dalam bentuk angka-angka. Angka-angka ini merupakan hasil pemikiran dari eksekutif dan legislatif yang ditujukan untuk melihat “*goal congruance*”. Keselarasan tujuan (*goal congruance*) ini sebagai gambaran optimalisasi dari berbagai pihak yang terlibat, baik secara organisasi maupun pribadinya. Dengan pencapaian itu, dapat menghasilkan citra reputasi baik secara kelembagaan maupun secara personnya. Citra itu sebagai modal politik bagi eksekutif maupun legislatif untuk meyakinkan kepada konstituennya maupun masyarakat luas.

Goal congruance yang ingin dicapai oleh pelaku tidak muncul dalam kehampaan, tapi cerminan dari situasi yang melingkupinya orang-orang yang terlibat. Cermin dimaksud merupakan hasil dari proses interaksi yang mengikutsertakan kegiatan pikiran (*mind activity*). Pikiran tersebut bukan merupakan hal konseptual yang jauh dari realitas dunia nyata. Hasil abstraksi itu dan selanjutnya dapat digunakan sebagai kacamata untuk melihat realitas dunia empiris. Deskripsi berikut ini adalah realitas dunia empiris yang menggambarkan aktivitas pikiran yang berhubungan dengan cara di mana individu menangkap dan mendefinisikan simbol. Dalam mendefinisikan satu simbol dapat

menimbulkan berbagai interpretasi, karena masing-masing individu telah dibentuk oleh lingkungannya, termasuk pengetahuan dengan warna-warna yang berbeda.

Dukungan dan penolakan gagasan otonomi daerah memiliki kaitan yang erat dengan demokratisasi kehidupan politik dan pemerintahan, baik di tingkat lokal maupun nasional. Demokratisasi membawa perubahan dalam sistem pemerintahan daerah yang semula sentralistis menjadi desentralistis. Implikasinya, terjadi pergeseran lokus kekuasaan dari pusat ke daerah dan dari birokrasi kepada politisi, sehingga muncul lokus-lokus kekuasaan baru dan aktor-aktor baru yang turut berperan dalam pengambilan keputusan. Pergeseran lokus kekuasaan juga menyangkut proses penyusunan APBD, termasuk semua preferensi, nilai, dan rasionalitas yang membentuknya pun kini ditentukan oleh para elit politik dan birokrasi daerah sendiri. Atas dasar itulah, wajar jika kemudian berkembang harapan bahwa otonomi daerah akan mampu mewujudkan sistem keuangan daerah yang lebih akuntabel dan transparan diawali dengan proses penyusunan APBD yang partisipatif.

APBD sebagai bentuk kebijakan publik juga memuat pilihan pemerintah daerah tentang sejumlah pilihan mengenai penggunaan keuangan daerah. Penentuan pilihan secara ideal dalam APBD seharusnya mencerminkan pilihan publik yang berpihak pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat luas, bukan semata mengakomodasi kepentingan-kepentingan elit. Namun, untuk sampai pada tahap ideal dimaksud tidaklah semudah membalikkan telapak tangan, sekalipun telah ada konsepsi anggaran berbasis kinerja ataupun anggaran partisipatif.

Konsepsi di atas tidak dapat dipisahkan dari situasi-situasi khusus, di mana dimensi ruang dan waktunya merupakan bagian-bagian signifikan yang membentuk situasi. Undang-Undang dan Peraturan serta Permendagri menyebutkan bahwa penentuan pilihan maupun skala prioritas dalam menyeleksi alokasi anggaran yang ditetapkan pemerintah harus berpihak pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat luas. Dalam kaitan tersebut seberapa besar keberpihakan pemerintah (eksekutif maupun legislatif) dalam memperjuangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat luas. Upaya yang perlu dipertimbangkan bahwa keterlibatan kedua lembaga ini tidak dapat dipisahkan dari pribadi-pribadi yang ada dalam menjalankan aktivitasnya pada kedua lembaga tersebut.

Keterlibatan pribadi yang dibentuk dan secara aktif tinggal dalam lingkup status dan peran yang kuat telah memberikan bukti nyata bagi dukungan terhadap pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan pemerintah (PP) Nomor 58 Tahun 2005 serta Permendagri Nomor 13 Tahun 2006. Status dan peran tersebut dipengaruhi oleh perilaku elit-elit politik serta *frame of reference* yang melatarbelakangi perilaku para elit tersebut. Namun yang paradoksikal di sini adalah bahwa perilaku dan *frame of reference* ini dapat menghambat pengelolaan keuangan daerah yang tercermin dalam APBD sebagai bentuk akuntabilitas demokratis. Hambatan dimaksud merupakan dua aspek utama yang secara prinsip mempengaruhi bentuk akuntabilitas demokratis. Kedua aspek tersebut adalah pertama, pihak eksekutif dan legislatif merasa terganggu atau tidak suka dengan adanya transparansi anggaran. Hal tersebut secara tidak langsung akan mengurangi otoritas yang selama ini mereka nikmati. Kedua, persoalan yang berkaitan dengan aturan-aturan formal yang ada, yakni bahwa masing-masing pihak dan lembaga memiliki batas kewenangan masing-masing serta prosedurnya sendiri-sendiri. Aturan-aturan formal dimaksud adalah substansi dan pelaksanaan kebijakan keuangan yang terdiri dari PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah serta Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kedua kendala ini yang menyebabkan pilihan-pilihan alokasi anggaran dalam APBD seringkali tidak mencerminkan keberpihakan pada publik. Selama ini, kendala yang seringkali dimunculkan sebagai justifikasi belum mampunya pemerintah daerah menyediakan pelayanan dengan kualitas memadai adalah keterbatasan dana, sehingga APBD lebih terfokus pada upaya optimalisasi penggalan pendapatan asli daerah (PAD). Padahal, dalam kenyataannya kapasitas untuk memberikan kualitas pelayanan terbaik tidak selalu ditentukan oleh PAD tetapi oleh komitmen elit.

Komitmen untuk melakukan perubahan menuju perbaikan bukannya tanpa alasan, tetapi kesemua itu merupakan hasil dari memahami semua situasi yang terjadi, serta kemampuan dan “sifat dasar” *diri* pribadi di dalam dan di luar lembaga untuk terus berinteraksi dengan yang lain (lihat Mead, 1934; Berger dan Luckmann, 1966; Blumer, 1969). Perubahan tersebut tercermin dengan lahirnya UU No. 32 dan 33 Tahun 2004 sebagai revisi terhadap UU No. 22 dan 25 Tahun 1999, semestinya menjadi

langkah awal untuk membangun komitmen bersama ke arah sistem keuangan daerah yang lebih akuntabel. UU No. 32 dan 33 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Pemberlakuan kedua UU ini seiring dengan UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara merupakan petunjuk, bahkan perubahan-perubahan struktural dan fungsional dalam melakukan reformasi politik yang arahnya menuju desentralisasi adalah hasil dari mempertimbangkan harapan pihak lain yakni rekomendasi laporan UNDP Tahun 2002 dan World Bank Tahun 2004.

Fakta-fakta yang kita temukan di sini menunjukkan bahwa *diri-diri* pribadi (para eksekutif) telah mampu melakukan perubahan-perubahan dalam membangun komitmen bersama sebagai bentuk akuntabilitas demokratis. Dalam membangun komitmen bersama sebenarnya merupakan bentuk tindakan “pencitraan” yang menggambarkan perilaku eksekutif yang akan berbuat apa saja untuk menyenangkan hati masyarakat luas, dalam rangka mempertahankan kekuasaan mereka. Pembeneran atas sikap eksekutif ini diproduksi melalui imajinasi tentang terciptanya masyarakat yang adil dan sejahtera, melalui simbol-simbol pembangunan, stabilitas politik, persatuan bangsa dan penyeragaman kehidupan bagi masyarakat di segala bidang. Di sisi lain kita juga menemukan adanya bentuk tindakan “kooperatif” yang dilakukan oleh legislatif. Tindakan tersebut untuk memperlihatkan sebuah perwujudan tanggungjawabnya dengan memposisikan dirinya sebagai mitra yang “kritis”. Pembeneran atas sikap legislatif diproduksi melalui perubahan paradigma persidangan dengan menggunakan simbol “pembaharuan”. Seperti ungkapan Dwiyanto (2006,7) bahwa dalam prakteknya “kaum elit” memanipulasi rakyat dengan iming simbolisasi, yaitu demi kepentingan negara, pembangunan serta stabilitas nasional. Data empiris menunjukkan bahwa eksekutif maupun legislatif lebih merepresentasi “diri” sebagai “wakil partai” atau “kelompoknya” dari pada mendahului kepentingan masyarakat luas.

Bagi eksekutif maupun legislatif anggaran hanya digunakan untuk memperkuat fondasi kekuasaan dan memperbaiki citra, bukan sebagai basis perjuangan politik nurani. Artinya, pihak eksekutif maupun legislatif tidak memandang anggaran sebagai bagian dari gerakan sosial (*social movement*), bahkan justru merupakan alat untuk mempengaruhi kebijakan dan mengontrol pemerintahan. Dengan kata lain sebagai “kendaraan politik” untuk meraih kekuasaan dan keleluasaan. Akibatnya, eksekutif

dan legislatif hanya berorientasi pada kekuasaan dan kekayaan material semata, bukan pada misi perjuangan yang berguna bagi masyarakat. Dengan demikian, setelah pemerintahan terbentuk dari hasil proses pertarungan politik dan berhasil menduduki jabatan pemerintahan, kembali birokrasi maupun partai yang berkuasa menjadi pelayanan atas kepentingannya sendiri dan melupakan basis dukungan rakyat yang mengangkatnya meraih kekuasaan. Fenomena yang sama sudah mulai teridentifikasi di Amerika Serikat sejak tahun 1965, di mana hasil penelitian Goldon Tullock menemukan bahwa birokrasi pemerintah di Amerika Serikat pada saat itu lebih bekerja untuk memperjuangkan kepentingannya sendiri.

Pandangan ini dipertegas oleh Niskanen (1971), dan Parsons (1997) yang menyimpulkan bahwa secara psikologis, para elit baik birokrat maupun politisi dalam melakukan tindakan-tindakan publiknya lebih banyak dimotivasi oleh kepentingan pribadinya. Implikasinya, produk-produk kebijakan yang dihasilkan oleh para elit tersebut akan lebih mencerminkan permasalahan dan kebutuhan birokrat maupun politisi serta konstituennya ketimbang permasalahan dan kebutuhan rakyat banyak (Mariana dan Paskarina, 2008:152-153).

Anggaran daerah itu merupakan produk dari kebijakan. Sebagai produk kebijakan dapat dikaji dari dua perspektif yaitu pikiran pragmatis dan pikiran epistemologis. Kedua perspektif itu dapat dijelaskan melalui pendapat Hewitt (1991:8) yang menyatakan bahwa “*An idea is true if it works*” (kebenaran suatu ide dapat dilihat dari pekerjaannya). Bukti empiris di atas menunjukkan anggaran lebih menitikberatkan pada rasionalisasi tujuan, bukan berarti nilai etika tidak ada. Namun rasionalisasi tujuan lebih diunggulkan dari pada rasionalisasi nilai. Dalam praktik kebijakan anggaran lebih banyak menggunakan pemikiran pragmatisme. Oleh karena itu, nilai etika pada anggaran akan ditarik pada tataran teoritik epistemologi. Nilai-nilai yang dimaksud dalam tataran teoritik epistemologi ini menyangkut tentang kepentingan maupun keadilan yang tercemrin dalam kebijakan anggaran.

Makna keadilan ini dibentuk oleh refleksi filosofis penerima kebijakan. Dengan kata lain, sebuah nilai keadilan akan ada dan diterima setelah seseorang berpikir dan memahami arti keadilan. Penafsiran makna keadilan yang dibangun oleh seseorang sangat tergantung pada persepsinya. Oleh karena itu keadilan dalam persepsi pemerintah hanya

ada dalam visi saja, tetapi belum sampai pada tindakan nyata. Hal tersebut memberikan gambaran bagi sebagian masyarakat teralienasi bahwa keadilan hanya sebuah “*utopia*” atau hayalan.

DAFTAR PUSTAKA

- Berger, P.L., dan T. Luckmann., 1975. *The Social Construction of Reality: A Treatise on The Sociology of Knowledge*. Penguin Books, Harmondsworth, Middx.
- Blumer, Herbert., 1969. *Symbolic Interactionism, Perspective and Method*, Englewood Cliff. New Jersey : Prentice Hall, Inc.
- Downs, Anthony. 1957. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, Vol. LXV, No. 2, April. pp: 135-150
- Dwiyanto, Agus. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Eko, Sutoro. 2003. Mengkaji Ulang Otonomi Daerah, dalam Kana, N. L., eds., *Pluralitas dalam Perspektif Lokal: Dinamika Politik Lokal di Indonesia*, Salatiga: Percik.
- Faules, Don F. and Dennis C. Alexander. 1978. *Communication and Social Behavior: A Symbolic Interaction Perspective*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company
- Feldstein, Martin S. and Daniel Frisch. 1977. *Local Government Budgeting: the Econometric Comparison of Political and Bureaucratic Model*. National Bureau of Economic Research, Massachusetts.
- Garfinkel, Hickey. 1967. *Studies in ethnomethodology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- Haris, Syamsuddin. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI Press.
- Hewitt, John P. 1991. *Self And Society: A Symbolic Interactionist Social Psychology*. Fifth Edition. Boston: Allyn And Bacon.
- Mead, George Herbert., 1934. *Mind, Self and Society*. Chicago : The University of Chicago Press. First Phoenix Edition, 1967.
- Niskanen, William A. 1971. Bureaucracy and Representative Government, In Jan-Erik Lane. 1990. *Institutional Reform: A Public Policy Perspective*. Gower Publishing Company, Worcester.
- Parsons, Wayne., 1997. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited.
- Ryan, Bob; Robert W. Scapens and Michael Theobald. 2002. *Research Methods and Methodology in Accounting and Finance*, 2nd Edition. Thomson, London.
- Scapens, Robert W. 1991. *Management Accounting: a Review of Recent Developments*, 2nd Edition. MacMillan, London.
- Scapens, Robert W. and J. Arnold. 1986. Economics and Management Accounting Research, in Michael Bromwich and Anthony G. Hopwood. 1986. *Research and Current Issues in Management Accounting*. Pitman: pp. 78 - 102, London.
- Thoha, Miftah. 2005. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tim Peneliti FIKB. 2002. Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Forum Inovasi*, Vol. 3. Pp.100-107 (Juni-Agustus).

Triuwono, Iwan. 2000. *Organisasi dan Akuntansi Syan'ah*. Penerbit LKiS, Yogyakarta

Usman, Marzuki. 2004. *Demasifikasi Pemerintahan: Perspektif Marzuki Usman*, Yogyakarta: Penerbit Jendela.

Von Hagen, Jurgen. 1998. *Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline*. Center for European Integration Studies

Weingast, Barry R.; Kenneth A. Shepsle and Christopher Johnsen. 1981. The Political Econom of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy*, VOL. 89 ,No.4 :pp. 642-664.

Peraturan-Perundangan:

Tap MPR Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998, tentang *penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang berkeadilan; serta perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*”

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1948, tentang *pokok-pokok pemerintahan daerah*.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999, tentang *pemerintahan daerah*.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 1999, tentang *perimbangan keuangan pusat dan daerah*.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang *Keuangan Negara*.

Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Tentang *Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah*.

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No, 29 Tahun 2002 Tentang *Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 26 Tahun 2006 Tentang *Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007*.

Kliping Harian Surat Kabar (Koran).

Jawa Pos, 2007, 45 Anggota Dewan minta Laptop, Maret 20

Kompas, 2002, November 18.

Pontianak Post, 2008. *Dugaan Penyelewengan Dana Alokasi Khusus (DAK) Pendidikan*, Nopember 19.

Pontianak Post., 2010. *Giliran 14 Anggota Dewan Penerima Dana YB Disidangkan*, Januari 15.

Radar Malang, 2007, *Rp 1 Miliar untuk Kunker Ke Australia: Saksikan Pameran Perdagangan di Perth*, September 20.

Seputar Indonesia, 2008, *Dewan Klaim Pengadaan Mobil Prosedural*,
Maret 20.

Tempo, 2004, Januari 15.

BAB 4
KEPEDULIAN SOSIAL DALAM PROSES PENYUSUNAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)
SEBAGAI
JALAN DAN DAPUR BAGI KESEJAHTERAAN RAKYAT

4.1. Pengantar

Demokrasi dan desentralisasi merupakan dua isu yang banyak dibicarakan dewasa ini. Kedua saling terkait karena tanpa demokrasi, tidak ada desentralisasi. Sebaliknya, desentralisasi hanya akan menjadi sesuatu yang semu dan elitis tanpa diimbangi oleh praktik demokrasi di seluruh aspek kehidupan. Pemahaman tentang demokrasi dan desentralisasi dapat membantu memahami dinamika praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pemikiran ini sesuai dengan kewajiban Pemerintah Pusat dan Daerah dalam mensinkronkan dokumen perencanaan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP/D) kedalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai dokumen perencanaan lima tahunan, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai rencana tahunan.

Aspek mendasar yang harus diatur oleh pemerintah daerah dalam kaitannya dengan pemerintah pusat adalah pada bidang pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Dalam bidang keuangan, lebih dikenal Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam kaitannya dengan dokumen perencanaan, RKPD merupakan materi utama sebagai dasar penyusunan APBD. APBD sebagai bentuk kebijakan publik juga memuat pilihan pemerintah daerah tentang sejumlah pilihan mengenai penggunaan keuangan daerah.

Penentuan pilihan maupun skala prioritas dalam menyeleksi alokasi anggaran dipengaruhi oleh perilaku elit-elit politik serta *frame of reference* yang melatarbelakangi perilaku para elit tersebut. Di sisi lain, penentuan skala prioritas dalam penyusunan anggaran pun belum tampak secara signifikan. Karena peran masyarakat dalam penyusunan APBD sangat terbatas. Peran ini hanya sebatas mengikuti musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). Masyarakat tidak mempunyai kekuatan untuk menyetop atau mengoreksi setiap kebijakan anggaran.

Di saat masih lemahnya kekuatan kontrol dari kekuatan *civil society* dan rendahnya keterikatan moral para anggota dewan pada masing-masing konstituennya, maka kondisi seperti di atas akan merugikan masyarakat. Bisa jadi agenda publik yang telah disusun pada awal pembahasan APBD, tiba-tiba berubah drastis setelah APBD tersebut disahkan. Perubahan tersebut bergantung pada kristalisasi kepentingan politik kolektif dari partai politik dan birokrasi daerah. Untuk mengatasi hal tersebut, perlu diwujudkan sistem keuangan daerah yang transparan yang diawali dengan proses penyusunan APBD yang partisipatif. Atas dasar inilah, proses penyusunan anggaran yang transparan dan partisipatif ini penting, seperti pendapat Wahab (2002: 130-135):

... bahwa alokasi anggaran daerah yang tidak berpihak pada kepentingan rakyat bawah dan pola penganggaran daerah yang cenderung hanya *memindah korupsi* dan manipulasi finansial, hanya dapat diatasi ketika ada keterlibatan masyarakat dalam proses anggaran daerah....

Perlu ditegaskan juga dalam Undang-undang, partisipasi masyarakat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran tersebut mencerminkan hubungan masyarakat sebagai peyumbang pemasukan APBD terbesar dari dana pajak dan retribusi. Di sisi lain partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran mencerminkan pemerintah sebagai pelaksana amanat masyarakat. Dalam kaitan inilah usulan yang telah disampaikan masyarakat dalam tahapan perencanaan patut direspon oleh Pemerintah. Tahapan perencanaan kegiatan yang direalisasikan dalam APBD merupakan wujud aspirasi masyarakat untuk memperbaiki kesejahteraannya.

Penelitian ini menemukan bahwa perencanaan anggaran terkait dengan partisipasi masyarakat yang terjadi adalah kurangnya perhatian pemerintah terhadap kesejahteraan sosial masyarakat. Hal ini tercermin dari jumlah dana alokasi yang menyangkut kepentingan masyarakat dalam APBD masih dirasakan kurang oleh masyarakat sehingga terjadi peningkatan angka kemiskinan dan penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat. Karena kebijakan maupun alokasi anggaran yang ditentukan oleh para eksekutif dan legislatif ditengarai belum dapat meningkatkan

kondisi kesejahteraan masyarakat. Kondisi ini menimbulkan ketimpangan proporsi bagi pengeluaran aparatur yang melebihi pengeluaran publik dengan presentase yang tidak seimbang, mengakibatkan peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi tidak optimal. Tidak optimalnya hal tersebut ada dua bentuk persoalan berkenaan dengan penyusunan anggaran. *Pertama*, pihak eksekutif dan legislatif merasa terganggu atau tidak suka dengan adanya transparansi anggaran. Hal tersebut secara tidak langsung akan mengurangi otoritas yang selama ini mereka nikmati. *Kedua*, persoalan yang berkaitan dengan aturan-aturan formal yang ada, yakni bahwa masing-masing pihak dan lembaga memiliki batas kewenangan masing-masing serta prosedurnya sendiri-sendiri. Aturan-aturan formal dimaksud adalah substansi dan pelaksanaan kebijakan keuangan yang terdiri dari PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah serta Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Persoalan pertama di atas sangat spesifik dan lokalistik. Kondisi tersebut bisa mengakibatkan struktur alokasi APBD yang sama sekali tidak sesuai dengan kebutuhan dasar dari masyarakat setempat. Itulah sebabnya dibutuhkan tingkat kepiawaian politik tertentu dari masyarakat daerah untuk dapat menyiasati perilaku koruptif di daerahnya.

Persoalan kedua ini lebih menekankan pada aspek rasionalitasnya yang mampu dijelaskan melalui mekanisme proses APBD. Kedua kendala ini yang menyebabkan pilihan-pilihan alokasi anggaran dalam APBD seringkali tidak mencerminkan keberpihakan pada masyarakat. Selama ini, kendala yang seringkali dimunculkan sebagai justifikasi belum mampunya pemerintah daerah menyediakan pelayanan dengan kualitas memadai adalah keterbatasan dana. Justifikasi tersebut disebabkan masih belum ada pengelolaan keuangan daerah yang tercermin dalam APBD dapat berperan sebagai dokumen publik untuk mewujudkan akuntabilitas demokrasi pada masyarakat. Hambatan dalam mewujudkan APBD sebagai bentuk akuntabilitas demokrasi, karena pihak eksekutif dan legislatif merasa terganggu atau tidak suka dengan adanya transparansi anggaran. Akibatnya sasaran kebijakan alokasi anggaran dalam mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat menjadi terabaikan.

Berkaitan dengan hal di atas, maka penelitian ini mengkaji kepedulian sosial dalam proses penyusunan APBD sebagai jalan dan dapur bagi kesejahteraan rakyat. Melalui interaksi sosial di antara aktor dari

kedua lembaga tersebut dianalisis dengan mengkaji nilai-nilai, simbol, bahasa, dan perilaku para aktor menjadi tolok ukur mengenai etika yang tercermin dalam proses penyusunan APBD. Namun sebelum merangkai dan menganalisis hasil temuan tersebut, maka peneliti terlebih dahulu menyajikan hasil temuan di lapangan yang kira dapat membuka tabir untuk menemukan kepedulian sosial dalam proses penyusunan APBD sebagai jalan dan dapur bagi kesejahteraan rakyat. Tabir yang pertama yang digali adalah akuntabilitas demokrasi: rupa buruk tata kelola dalam proses penyusunan APBD. Kedua, alokasi APBD yang transparan sebagai bentuk arogansi keputusan politik era reformasi. Terakhir, Reformasi anggaran membentuk individualis-materialis dalam membuat kebijakan publik.

4.2. Akuntabilitas Demokrasi: Buruk Rupa Tata Kelola dalam Proses Penyusunan APBD

Politik desentralisasi dalam era transisi demokrasi membawa perubahan signifikan dalam pengelolaan keuangan daerah. Demokrasi memberikan kesempatan bagi individu untuk menerima dan menikmati kebebasan; kesempatan bagi pemerintah untuk menjalankan tugas secara baik dengan dukungan warga; dan terjadinya interaksi sinergis antarwarga maupun antara warga masyarakat dengan pemerintah yang menjalankan tugas-tugas ke pemerintahannya atas kuasa dan dukungan dari rakyat. Pemerintah sebagai pihak yang mendapatkan otoritas memerintah harus melakukan tugas secara bertanggung jawab dan selalu siap untuk memberikan pertanggungjawabannya kepada warga masyarakat. Dalam hal ini, Akuntabilitas demokrasi mengasumsikan bahwa pemerintah sebagai pihak yang diserahkan amanat untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan harus memberikan pertanggungjawaban kepada pihak-pihak yang sudah memberikan amanat tersebut.

Proses akuntabilitas demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal terdapat ruang otonomi daerah merupakan indikator penting yang lain. Indikator tersebut digunakan untuk melihat seberapa besar kesungguhan pemerintah di daerah dalam memperjuangkan akuntabilitas. Proses akuntabilitas demokrasi dimaksudkan sebagai proses yang terjadi antara DPRD dan Pemerintah Daerah dalam mengelola berbagai tuntutan ataupun dukungan masyarakat. Dengan kata lain, sejauh mana Pemda dan DPRD menjalankan transparansi proses,

mengikutsertakan masyarakat (partisipasi) dan bagaimana proses itu menjamin pertanggungjawaban baik Pemerintah Daerah dan DPRD terhadap masyarakat. Termasuk didalamnya, bagaimana penggunaan hak-hak dewan dalam memperjuangkan aspirasi publik.

Pelaksanaan akuntabilitas demokrasi ini nantinya dapat terlihat bahwa konstelasi politik dan lemahnya prosedural memiliki pengaruh yang signifikan. Dari pelaksanaan akuntabilitas demokrasi ini pula tercermin masih minimnya peran masyarakat dalam mewujudkan akuntabilitas dalam pemerintahan. Untuk mendapatkan gambaran yang lebih spesifik akan dikemukakan dalam proses penyusunan APBD Kota Mayapada Tahun Anggaran 2008. Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yaitu dimulai dari adanya kebijakan Umum APBD (KUA), menyusun strategi dan prioritas daerah, pernyataan anggaran dan menyusun rancangan APBD. Selanjutnya tahapan-tahapan dalam proses penyusunan APBD dimulai dari : menyusun Kebijakan Umum APBD (KUA); menyusun strategi dan prioritas daerah; menyusun pernyataan anggaran; menyusun rancangan APBD; pembahasan APBD; penetapan APBD; dan Surat Keputusan Walikota tentang APBD.

Sehubungan hal tersebut, maka proses penyusunan APBD Kota Mayapada pada dasarnya sudah mengikuti pedoman dan tata kerja yang ada, yaitu : melakukan penjaringan aspirasi masyarakat (jaring asmara); menyusun Kebijakan Umum APBD (KUA); menyusun strategi dan prioritas; menyusun rancangan program; kegiatan dan anggaran atau rancangan anggaran satuan kerja (RASK); menyusun rancangan APBD; menyusun rancangan Perda anggaran belanja daerah (ABD); sampai pada disahkannya Perda tentang APBD dalam rapat paripurna DPRD. Namun demikian, proses ini mengandung banyak kelemahan, diantaranya adalah rendahnya akuntabilitas dan transparansi serta mengisolasi partisipasi masyarakat. Hal ini adanya persepsi kolektif dari anggota dewan yang menganggap akuntabilitas sebagai sebuah persoalan prosedural, dimana batasan-batasan kewenangan dan kinerja dewan terpatok pada sebuah prosedur baku yang telah ada. Seperti dikatakan Andri Zulfikar, anggota DPRD Kota Mayapada merangkap sebagai anggota tim anggaran legislatif menyatakan bahwa :

”... *Domain* UU kita 99,99 % masih ada di eksekutif, sementara DPRD hanya 0,01 % artinya dewan itu tidak diberikan satu ruangpun dalam UU hak dia untuk

menggunakan anggaran. Jadi hanya judulnya saja, judulnya bagus penganggaran, dewan punya hak anggaran, tapi didalamnya itu semua nol, yang punya kewenangan penuh tetap eksekutif sedangkan dewan nol ... Kenapa saya kata seperti ini karena selama ini ketika pembahasan anggaran semua usulan-usulan dewan yang datang dari kegiatan reses itu hampir semuanya tidak diakomodir oleh eksekutif alasannya adalah anggaran terbatas..anggaran sudah mentok ... anggaran sudah defisit ... Ya kan berarti dewan fungsinya hanya sebagai tukang stempel yang baik. Jadi yang banyak bekemas sekarang adalah eksekutif sedang dewan gigit jari ini salah satu ketimpangan produk hukum kita UU 32/2004 tentang pemerintahan yang disusun dalam tempo yang tergesa-gesa itu lebih membesarkan kepala eksekutif dari pada legislatif sedangkan UU susduk Nomor 22 Tahun 1999 itu justru memutar balik terlalu radikal dari UU Nomor 5 Tahun 1974. Disamping itu juga, intervensi dari partai besar dan kurang adanya *political will* pimpinan yang akhirnya pembahasan proses APBD kurang mencerminkan kepentingan rakyat” (*cetak miring merupakan penegasan*).

Memperhatikan komentar di atas, kita bisa menarik kata ”*domain undang-undang*” bermakna sebagai ”*keterpenjaraan legal formal*” dalam tataran praktis, permasalahan menyangkut substansi dan pelaksanaan kebijakan keuangan tersebut masih menjadi kendala dalam mewujudkan sistem pengelolaan keuangan daerah yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Minimnya celah bagi DPRD untuk berperan dalam proses penganggaran disinyalir sebagai salah satu kelemahan dari Undang-Undang tersebut. Peran DPRD baru muncul pada tahap penyampaian dan pembahasan Raperda APBD. Pada hal, DPRD memiliki fungsi penganggaran (*budgeting*) seharusnya dilaksanakan pada seluruh tahap penganggaran, mulai dari perencanaan hingga evaluasi.

Persepsi seperti ini telah menyebabkan DPRD Kota Mayapada mengalami sebuah aleniasi sistemik yang serius terhadap hakikat dan pelaksanaan akuntabilitas yang sesungguhnya. Hal ini mengingat, sebagaimana Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Substansi dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, penjabaran prosedural tentang

hakikat akuntabilitas belum sepenuhnya memadai. Keterpenjaraan legal formal itu, membawa dampak berupa terbatasnya ruang gerak akuntabilitas dan terpatoknya materi akuntabilitas pada hal-hal yang sempit, dan cenderung formalistis seperti APBD saja.

Selain itu, kuatnya pengaruh tiga partai politik yaitu fraksi Golkar, fraksi PDI, dan fraksi demokrat sebagai sebuah kekuatan yang menguasai 22 orang atau 55 % dari 40 orang anggota DPRD. Disamping itu, semua (tiga orang) pimpinan dewan berasal dari Golkar, PDI dan demokrat, ini berarti titik simpul dalam pembahasan materi persidangan dikuasai oleh ketiga partai, mulai dari pimpinan dewan, Panmus, Panggar dan komisi. Dengan demikian, praktis kelompok yang berasal dari fraksi lain tidak pernah benar-benar menjadi sebuah kekuatan yang utuh, mengingat perbedaan platform partai-partai yang ada didalamnya. Dengan atmosfer yang demikian, maka secara keseluruhan pelaksanaan akuntabilitas di wilayah Pemerintah Daerah-DPRD relatif terhambat. Artinya, sangat tergantung pada kemauan politik yang besar dan *political will* pimpinan.

Sebagaimana telah dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, titik tekan proses akuntabilitas secara prosedural telah menempatkan DPRD Kota Mayapada sebagai pilar utama dalam pelaksanaannya, namun seperangkat pasal-pasal yang dimiliki sebenarnya DPRD Kota Mayapada memiliki peluang besar untuk mewujudkan keterbukaan sekaligus pertanggungjawaban publik. Di sisi lain, masyarakat pun sesungguhnya memiliki peluang yang tidak sedikit untuk turut serta mengawasi dan berpartisipasi dalam persoalan pembuatan kebijakan anggaran dan evaluasi kinerja pemerintah. Namun penekanan utama dari persoalan akuntabilitas publik yang sesungguhnya ingin diukur dan dievaluasi adalah sejauh mana DPRD Kota Mayapada dapat memformat dirinya menjadi ujung tombak perjuangan kepentingan rakyat.

Data empiris menunjukkan bahwa persoalan akuntabilitas publik ditingkat DPRD-masyarakat juga belum memperlihatkan sebuah upaya yang sungguh-sungguh. Fenomena seremonial dan keranjang sampah masih demikian melekat kepada dewan. Dengan demikian, upaya dewan mampu mewujudkan dirinya sebagai benteng kepentingan rakyat sebagai bentuk pertanggungjawaban politik di Kota Mayapada masih terlihat "semu"

Begitu pula keberadaan berbagai media, seperti surat kabar, televisi, dan radio, nampaknya relatif cukup menunjang proses akuntabilitas di Kota Mayapada. Sebenarnya keberadaan serta pelaksanaan media komunikasi publik tersebut, dapat dimanfaatkan pemerintah untuk membangun komunikasi dan informasi dalam mewujudkan keterbukaan dan kepekaan di dalamnya pemerintahannya. Bahkan lebih dari itu, pemerintah dapat pula menyiasati dan menjadikan media sebagai corong pemerintah dalam pembangunan di Kota Mayapada.

Berangkat dari fakta-fakta yang terungkap di atas, menunjukkan bahwa pemerintah hanya berkepatut untuk kalangan terbatas dan tertentu, sehingga masyarakat luas tidak dapat mengikuti dengan kebijakan pemerintah secara seksama. Di dalam kenyataannya nuansa "sosialisasi produk kebijakan" hanya disiasati untuk memenuhi legal formal, namun bukan untuk mendapatkan umpan balik dari masyarakat. Sementara di dalam praktiknya akuntabilitas menjadi seolah berjalan setengah hati, karena proses tindaklanjutnya yang masih lemah. Dengan berbagai alasannya, seperti persoalan infrastruktur, struktur atau pendanaan dan sumber daya manusia, menjadikan upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Mayapada itu seolah hanya sekedar ajang "mengetahui" apa yang terjadi di tengah-tengah masyarakatnya. Namun fenomena yang terjadi di dalam pelaksanaan akuntabilitas sesungguhnya merupakan gambaran paling riil terhadap dampak yang ditimbulkan dari konstelasi politik yang menghasilkan kehidupan hegemoni di Kota Mayapada. Di mana pemerintahan menjelma semacam "persekutuan elit" yang sangat berpeluang menghasilkan sebuah kebijakan di dalam logika pemerintah daerah dan DPRD.

Sementara itu peran masyarakat di Kota Mayapada belum sepenuhnya dapat diandalkan untuk dapat menciptakan sebuah pemerintahan di mana akuntabilitas dapat tegak didalamnya. Sikap masyarakat pasif dan cenderung menarik diri sebagai cerminan adanya "kooptasi kultural" telah menyebabkan pihak pemerintah memiliki posisi yang benar-benar tak terjamah, yaitu dengan kedudukan partai Golkar, PDI dan Demokrat yang dominan di DPRD. Sementara pihak-pihak kritis di level masyarakat pun masih belum berperan maksimal. Kondisi mereka yang belum terintegrasi sebagai sebuah kekuatan kolektif, dengan sebuah agenda akuntabilitas yang jelas, menyebabkan kehadiran mereka kerap masih dipandang sebelah mata. Kecenderungan bersikap parsial dari sisi

agenda perjuangan dan organisasi itu diperparah dengan adanya kenyataan masih adanya LSM yang dapat "terbeli", sehingga menimbulkan keberlanjutan image yang kurang sehat bagi kalangan kritis itu. Sebagaimana dikemukakan oleh Zawawi salah seorang dosen Perguruan Tinggi Negeri sebagai berikut:

"...politik desentralisasi dalam era reformasi membawa perubahan signifikan dalam proses penyusunan anggaran dengan lahirnya UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 dan membawa secerah harapan baru bagi masyarakat. Harapan yang selalu disampaikan pemerintah bersifat menjanjikan, namun dalam kenyataannya tersebut cenderung mengaburkan kepentingan masyarakat. Pengaburan inilah saya istilahkan dengan suatu penyakit *katarak*. Penyakit ini dapat dilihat dari proses penyusunan anggaran selama ini selalu berlangsung tertutup dan bahkan pos anggaran belanja terkadang melampau batas kewajaran. Atas dasar itulah, maka proses penyusunan anggaran daerah menjadi sarat dengan kompromi berbagai kepentingan politik elit yang cenderung mengabaikan kepentingan publik yang lebih besar. Berbagai kendala dalam proses penyusunan anggaran pada dasarnya menunjukkan bahwa wajah dan tata kelola proses penyusunan anggaran dalam era reformasi seperti boneka sawah. Karena sisi pengeluaran APBD lebih banyak didominasi oleh pembiayaan rutin yang menyangkut pembelian sarana dan prasarana penunjang bagi kegiatan aparat pemerintah maupun anggota DPRD.

Komentar di atas menunjukkan bahwa pada awal perubahannya, masyarakat menganggap akan membawa secerah harapan baru yang mampu meningkatkan keberpihakan APBD pada kebutuhan mereka. Hal ini sesuatu yang wajar, bahwa otonomi daerah akan mampu mewujudkan perumusan kebijakan APBD yang lebih akuntabel dan transparan, sekaligus untuk membedakannya dengan masa orde baru. Perubahan drastis inilah yang memunculkan adanya penyakit "katarak", karena membawa implikasi yang sangat luas terhadap perilaku baik para eksekutif maupun legislatif yang cenderung mengaburkan nilai-nilai dan prinsip-

prinsip yang terkandung dalam kebijakan desentralisasi itu sendiri. Pengaburan tersebut bisa dilihat dari keterbukaan pemerintah daerah dan DPRD terlihat sangat kurang dalam proses penyusunan APBD.

Kekurangan dalam proses penyusunan anggaran merupakan gambaran wajah dan tata kelola anggaran seperti "boneka sawah" yang buruk rupa karena dihiasi kepentingan pejabat birokrasi dan elit politik. Gambaran wajah dan tata kelola anggaran tercermin dari penjarangan aspirasi masyarakat dan dengar pendapat (*hearing*) yang dilakukan pemerintah daerah dan DPRD hanyalah basa-basi dan sekedar prosedural yang harus diikuti, tanpa terpengaruh terhadap masukan yang diberikan. Akibatnya dalam proses pengambilan keputusan terhadap rancangan APBD terlihat sangat tidak terbuka, seolah-olah hanya kepala daerah dan DPRD saja yang berhak dalam mengambil keputusan.

Selain itu juga, masih terbatasnya masyarakat mendapat informasi seputar materi, proses, dan juga pelaksanaan APBD. Lebih ironisnya lagi, DPRD juga melakukan sidang tertutup dalam pembahasan APBD. Tindakan ketertutupan dewan ini jelas bertentangan dengan jiwa reformasi serta proses akuntabilitas yang sedang dituntut oleh publik. Sekali lagi, hal ini merupakan suatu kemunduran yang didapati dalam tata tertib dewan yang memungkinkan terlaksananya sidang dewan secara tertutup. Oleh karena itu, kemunduran ini juga menunjukkan kepada kita bahwa tekad untuk melakukan proses reformasi justru terhambat oleh institusi dewan yang konon merupakan wakil rakyat. Institusi dewan yang diharapkan sebagai ujung tombak reformasi politik justru memperlihatkan tindakan yang bertentangan dengan jiwa masyarakat yang ingin melakukan suatu perubahan.

Gagalnya suatu perencanaan dan penganggaran karena diintervensi oleh pikiran yang koruptif. Oleh karena itu, memaknai simbol anggaran tidak bisa berhenti pada angka-angka yang tertuang dalam teks program, tapi harus bisa membongkar maupun menggali pikiran-pikiran aktor yang menjadi dasar dan alasan menyusun besaran dan nomenklatur anggaran.

4.3. Alokasi APBD yang Transparan sebagai Bentuk Arogansi Keputusan Politik Era Reformasi

Otonomi daerah pada era transisi politik ditandai oleh pergeseran lokus kekuasaan dari pusat ke daerah dan dari birokrasi kepada politisi. Hal ini mengakibatkan munculnya lokus-lokus kekuasaan baru dan aktor-aktor baru yang turut berperan dalam pengambilan keputusan.

Idealnya, penentuan pilihan dalam perencanaan dan penganggaran daerah mencerminkan kualitas keberpihakannya pada rakyat. Keberpihakan pada rakyat seharusnya lebih menonjol dibandingkan masa orde baru. Penentuan pilihan tersebut digantungkan pada asumsi-asumsi yang didasarkan pada alur berpikir kerakyatan dan demokrasi.

Struktur kelembagaan DPRD telah diisi oleh orang-orang yang dipilih lewat pemilihan umum (Pemilu). Kepala daerah dipilih melalui mekanisme yang relatif bebas dari intervensi pemerintah pusat. Segala urusan yang menyangkut proses kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), termasuk semua preferensi, nilai, dan rasionalitas yang membentuknya pun kini ditentukan oleh para elit politik dan birokrasi daerah sendiri. Atas dasar itu, adalah hal yang wajar dan masuk akal pula kalau otonomi daerah itu akan membawa konsekuensi politik dan administrasi mendasar untuk mewujudkan proses perumusan kebijakan APBD yang lebih transparan. Kenyataannya, APBD dari produk reformasi ternyata tidak sesuai dengan harapan rakyat. Mariana dan Paskarina (2008:148) mengungkapkan bahwa :

... Keberpihakan APBD pada kebutuhan masyarakat setempat selama 5 (lima) tahun penerapan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 ternyata *tidak banyak terwujud*. Hal ini diindikasikan oleh rendahnya prioritas yang diberikan para anggota DPRD terhadap berbagai kebutuhan rakyat kecil dalam bentuk pelayanan-pelayanan dasar seperti sektor kesehatan, pendidikan, pemberdayaan usaha kecil dan menengah, sanitasi lingkungan, atau sarana dan prasarana umum lainnya. Dimana sisi pengeluaran APBD lebih banyak didominasi oleh pembiayaan rutin yang menyangkut pembelian sarana dan prasarana penunjang sebagai fasilitas simbolis bagi kegiatan aparat pemerintah maupun anggota DPRD. Kemudian di sisi lain kebijakan keuangan daerah

lebih terfokus pada maksimalisasi peningkatan PAD melalui beragam pajak dan retribusi daerah, sementara alokasi penggunaannya tidak banyak kembali pada rakyat. Akibatnya, rakyat menjadi pihak yang justru terabaikan

Fenomena seperti di atas terjadi sebagai akibat dari penerapan desentralisasi yang mengabaikan partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan dan dinamika politik lokal. Kondisi ini menguatkan pendapat bahwa kebijakan desentralisasi belum melahirkan otonomi daerah, tapi baru otonomi *pemerintah daerah*⁸.

Otonomi daerah haruslah dilihat sebagai suatu proses demokratisasi untuk memperluas keterlibatan rakyat dalam pengambilan kebijakan daerah. Selama ini, meskipun telah ada pendekatan partisipatif dalam penyusunan APBD, peran masyarakat tidak terlampau dominan untuk menentukan keputusan akhir APBD. Proses politik yang mengantarkan disahkannya APBD hanya melibatkan pihak eksekutif dan seluruh jajaran birokrasinya di satu sisi maupun DPRD di sisi lain. Selama orde baru sangat timpang karena hampir seluruh kekuasaan bertumpu di tangan eksekutif, tepatnya di tangan Walikota⁹. Menurut Mahfud (2000,1):

Pembaharuan hukum tentang otonomi daerah menjadi sangat penting ... demokratisasi yang salah satu implementasinya adalah perluasan otonomi daerah menjadi tuntutan era global, karena demokratisasi merupakan salah satu dari hati nurani global (*global conciousnes*) (tanda dalam kurung sebagai penjelasan).

⁸ T.A Legowo. "Pemilihan Kepala Daerah Kota/ Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal". Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota / Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal, diselenggarakan oleh ADEKSI berkerja sama dengan Konrad Adenaur Stiftung, Jakarta, 21-22 Januari 2003.

⁹ Beberapa analis politik berpendapat bahwa proses perumusan kebijakan dalam negara orde baru berada di tangan sedikit orang. Menurut mereka, lembaga-lembaga kemasyarakatan boleh dikatakan memiliki kecil saja pengaruhnya terhadap proses perumusan kebijakan tersebut. Atas dasar pendapat inilah mereka menyebut negara orde baru ini dengan berbagai nama, mulai dari negara Birokrasi hingga negara Korporatis (Munandar, 1994: 319).

Senada dengan ungkapan tersebut Bahri, berpendapat bahwa kebijakan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 membawa angin baru dan optimisme bagi daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, serta suasana baru dalam hubungan antara pusat dan daerah. Kebijakan yang mulai diimplementasikan sejak tanggal 1 Januari 2001 secara ironis membawa implikasi yang sangat luas terhadap institusi kekuasaan dan perilaku para elit baik di tingkat lokal, sehingga cenderung mengaburkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam kebijakan desentralisasi itu sendiri.

Pengaburan nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar dilakukan dengan alasan otonomi daerah dan klaim atas nama rakyat. Alasan tersebut sebagai dasar bagi para elit untuk berlomba-lomba memperebutkan kekuasaan, kedudukan, jabatan dan sumber daya, dengan menafikan tata krama, etika, moral dan intelektual demi memenuhi ambisi dan kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan masing-masing. Nasrun Ali pun, seorang tokoh masyarakat, mencermati reformasi dari sudut pandang keawamannya tentang hubungan eksekutif-legislatif. Ia berkomentar bahwa:

DPRD telah cukup lama dalam posisi termarginalkan, sekarang diberi peluang kesempatan untuk mendapatkan pengakuan serta penghargaan terhadap hak-hak, aspirasi dan kepentingannya.

Komentar di atas menunjukkan bahwa peranan legislatif dalam anggaran publik telah dikembalikan sesuai dengan peranan yang sesungguhnya. Peningkatan peran legislatif dalam anggaran akan mendorong akuntabilitas pemerintahan dan mengurangi korupsi dalam manajemen keuangan publik (OECD, 2002). Hal ini dimungkinkan karena terlibatnya legislatif secara luas dalam kekuasaan anggaran mendorong efektivitas dan tanggungjawab legislatif secara signifikan (Wildavsky dan Caiden, 2004).

Gambaran di atas memperlihatkan sebuah sketsa perubahan yang terjadi karena adanya reformasi. Reformasi telah memberikan aroma segar bagi dewan dan rakyat untuk berpartisipasi dalam proses anggaran. Aroma tersebut menyebabkan legislatif dikembalikan fungsinya dalam kebijakan anggaran dengan diikuti Undang-Undang baru yang memberikan peluang dan tantangan baru. Peluang bahwa legislatif harus mampu mewujudkan

proses perumusan kebijakan anggaran yang lebih akuntabel dan transparan. Di sisi lain, legislatif harus mampu mewujudkan proses perumusan kebijakan anggaran yang lebih mengutamakan kualitas pembelaannya pada kepentingan rakyat.

Wehner (2003, 4) mengungkapkan bahwa *legislatives are being brought back from the sidelines of budget policymaking*. Artinya, reformasi telah memberikan keleluasaan kepada lembaga legislatif (DPRD) untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Tentu saja, eksekutif dapat dicegah untuk tidak melampaui batas-batas wewenang atau mencoba melakukan akumulasi kekuasaan. Beberapa informan menyampaikan pendapatnya bahwa:

“...proses transisi politik dari otoritarian menuju demokratis telah terperangkap menjadi sistem oligarki, baik di lingkungan partai politik maupun lembaga-lembaga politik, terutama parlemen. Peran parpol tidak ada sama sekali walaupun pertumbuhannya ibarat jamur di musim hujan. Kinerja mereka ternyata sangat mengecewakan masyarakat. Para tokoh-tokoh partai, baik di parlemen maupun sebagai pejabat publik sikap dan perilaku mereka sangat tidak terkontrol. Mobilitas vertikal yang dialami tokoh-tokoh partai itu, menyebabkan perilaku “aneh” dan sangat mementingkan diri sendiri. Mulai dari mabuk studi banding, keluar daerah atau keluar negeri, mengumpulkan gelar akademis (termasuk gelar profesor), berpakaian dan berkendara yang tidak sesuai dengan pendapatan, serta perilaku-perilaku lain yang menyakitkan masyarakat. Perilaku seperti itu, tidak saja mengecewakan, lebih dari itu menyulut antipati masyarakat terhadap parpol”
(Kristiadi- Dosen Perguruan Tinggi Negeri)

“...pembangunan politik dan ekonomi yang diharapkan bermanfaat bagi masyarakat lewat pemberdayaan dan kekuatan yang ditumpukan kepada lembaga DPR/D, kini terkesan lembaga perwakilan itu tak memiliki kapasitas sebagai lembaga perwakilan. Hal ini ditandai dengan berbagai masalah di seputar perilaku anggota DPR/D yang

sering disebut “*over acting*” dengan kekuasaan yang diberikan kepadanya, misalnya mengatur dan menetapkan anggaran belanja sendiri, ditandai dengan adanya kenaikan gaji beberapa kali, tunjangan-tunjangan baru yang lebih dipikirkan, kunjungan ke luar negeri yang diutamakan, dana mobil dan mobilitas yang diputuskan, semua menjadi sorotan masyarakat. Opini yang berkembang di masyarakat menyebutkan bahwa tugas pokok anggota legislatif bukan untuk mensejahterakan rakyat tapi justru untuk mereka yang mengendalikan dan mengoperasionalkan dana” (Joni-Wartawan)

... Sulit dipukiri memang, proses penyusunan anggaran tidak terjadi titipan-titipan baik secara vertikal maupun horizontal. Kecenderungan inilah yang akhirnya mengaburkan kepentingan publik yang lebih besar demi kepentingan segelintir pihak. Pengaburan yang saya maksudkan seperti orang yang terkena penyakit katarak yang sulit melihat keadaan yang sebenarnya. Artinya pihak-pihak ini kurang memperhatikan kepentingan publik yang lebih luas hanya lebih mementingkan pribadi maupun kelompok. Kecenderungan ini akan sulit untuk mengelaborasi secara proporsional dari sekian banyak kepentingan yang ada ke dalam anggaran. Untuk melakukan semua hal tersebut kami harus mampu mengakomodasi semua kepentingan tersebut, agar apa yang kami susun dapat terealisasi. Untuk mensiasati hal tersebut kami melakukan slack pada anggaran yang disusun agar dapat menutupi kekurangan-kekurangan yang ada (Baskoro- Tim Anggaran Eksekutif).

Komentar di atas menunjukkan bahwa lembaga legislatif menjadi *over acting* dalam melakukan pengawasan, sementara pihak eksekutif belum dilengkapi dengan seperangkat ketentuan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan legislatif. Dalam kondisi ini kedua lembaga belum dapat saling menjaga agar tidak melampaui batas

wewenang masing-masing dan agar terpacu untuk melakukan tugasnya secara optimal.

4.4. Reformasi Anggaran Membentuk Individualis-Materialis dalam Membuat Kebijakan Publik

Sejak dicanangkannya kebijakan desentralisasi yang dialamatkan ke level daerah, telah mampu mendorong kebangkitan partisipasi masyarakat sipil. Tak ayal jika asosiasi sipil makin marak tumbuh di aras lokal. Upaya mereka, umumnya, berkehendak memajukan peran masyarakat di setiap pengambilan kebijakan, baik itu menyangkut perencanaan pembangunan, penganggaran daerah, sampai dengan pelayanan hak-hak sosial dasar.

Banyak cara telah ditempuh. Selain memanfaatkan jalur formal kebijakan, biasanya gerak dinamik lokal diisi juga memilih strategi advokasi melalui pengorganisasian warga, mengangkat isu-isu populis. Pilihan advokasi dilakukan dalam tiga model: (1) pendekatan diplomasi; (2) pengembangan wacana kritis; sampai dengan (3) mengorganisasikan masyarakat. Dalam rentang perubahan pada babak awal reformasi, pilihan pengorganisasian masyarakat sering ditempuh oleh para aktivis, sebagai bagian dari episode merintis fondasi dan membangun tembok bagi demokrasi lokal, yang telah lama menjadi harapan sejak reformasi dideklarasikan.

Reformasi anggaran juga berkaitan dengan perubahan proses penyusunan APBD menjadi lebih partisipatif. APBD dalam otonomi daerah disusun dengan pendekatan kinerja. Artinya sistem anggaran yang mengutamakan pencapaian hasil kinerja atau luaran (*output*) dari perencanaan alokasi biaya yang telah ditetapkan. dengan demikian, diharapkan penyusunan dan pengalokasian anggaran dapat lebih disesuaikan dengan skala prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan.

Selama satu tahun implementasi kebijakan otonomi daerah memang ditemui berbagai permasalahan. Sebagian pihak menganggap permasalahan ini timbul karena kelemahan dan kekurangan undang-undang (UU) No. 22 tahun 1999, sebagian lainnya beranggapan bahwa permasalahan itu timbul karena undang-undang ini telah membentuk kekuasaan yang terlalu berlebihan kepada legislatif (Haris, 2005: 103).

Sesungguhnya, penguatan peran legislatif dalam anggaran atau sering juga disebut sebagai “budgeting legislative” bermaksud untuk meningkatkan peran lembaga legislatif dalam anggaran publik, bahkan beberapa pakar berpendapat bahwa menurut teori, semakin besar kekuasaan “budget legislative” akan semakin mendorong transparansi, dapat dimintai pertanggung jawaban dan integritas dari manajemen keuangan publik, berpartisipasi dalam sistem “checks and balances” (lihat, Krafchick dan Wehner, 1998; Wehner, 2001, 2003). Namun fenomena budgeting legislative, menurut Santiso (2005, 5) di beberapa negara Latin Amerika menunjukkan bahwa terjadi kontroversi yang berkelanjutan. Menurutnya, terdapat resiko, karena efektif “budget legislative” membutuhkan kapasitas yang mampu menjalankan fungsi anggaran secara efektif, efisien dan bertanggungjawab, serta perlu juga adanya lingkungan yang mendukung. Dalam hal ini, Herry memberikan pandangan bahwa, “masa transisi di tingkat lokal ini harus dicermati karena cenderung menjauh dari semangat reformasi, meski mulai muncul pula *good practices* yang demokratis di beberapa daerah”. Ia mengungkapkan bahwa:

“ saat itu yang lebih menonjol adalah kepentingan elit lokal (legislatif), ketimbang isu-isu alokasi anggaran berkaitan dengan kepentingan publik, seperti peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan, pertanian, dan lain-lain. Otonomi daerah dijadikan tunggangan oleh kebanyakan para elit politik lokal (legislatif) untuk menguasai kekayaan daerah.”

Lebih lanjut, dapat dikatakan bahwa dalam era reformasi, proses anggaran lebih terbuka, sehingga memberi kesempatan bagi hadirnya aktor-aktor baru. Seperti, misalnya, DPRD sebagai lembaga legislatif, mereka mempunyai kekuasaan untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Mereka juga mempunyai kekuasaan yang lebih besar untuk mengontrol bupati/walikota, sejak pengangkatan hingga penyusunan program kerja dan pelaksanaan proyek. Kekuasaan ini sesungguhnya diharapkan agar kebijakan bupati/walikota selalu berorientasi kepada kepentingan warga. Dengan demikian, akuntabilitas publik dari penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) di beberapa kabupaten dan kota dapat meningkat. Seperti diungkapkan sebelumnya kenyataan berbicara lain, faktanya proses

dan hasil penentuan kebijakan anggaran tidak lebih baik daripada era sebelumnya, tampaknya perubahan perundang-undangan telah membentuk sikap individualis-materialis legislatif. Karena, tidak sedikit keputusan diwarnai dengan permainan politik uang (*money politics*), kekerasan, mobilisasi massa dan seterusnya. Contohnya, menurut Dwiyanto (2003a, 133), ada anggota DPRD kabupaten yang meminta uang sebelum menyetujui peraturan daerah yang diusulkan oleh sebuah dinas, dan apabila tuntutannya tidak dipenuhi, maka peraturan daerah bersangkutan tidak akan disetujui atau bermasalah.

Penyimpangan tersebut dapat diamati pada konteks perumusan kebijakan anggaran, di mana inisiatif anggaran dari eksekutif harus dibarengi dengan “*lobi*” yang “*alot*” dengan legislatif untuk dapat meloloskannya (Usman, 2004). Seperti sketsa yang dilukiskan Bahari saat ingin menggolkan kebijakan anggaran, pada awal-awal pemerintahannya. Menurutnya, ia tidak akan sungkan-sungkan mengeluarkan uang yang besar untuk legislatif, apabila ia yakin kebijakan yang diajukan akan disetujui. Menurut penuturannya: “setiap akan menggolkan sebuah inisiatif anggaran, kami memberikan *amplop*¹⁰. Menurutnya, situasi di daerah itu sangat rumit dan membuat kewalahan, seperti ungapannya, bahwa:

“ Di sana telah terbentuk pola bahwa setiap *event* keluaran duit, ... pada sidang I amplop ... sidang II juga demikian ... sidang III apalagi ... apabila tidak ada amplop, maka sidang dimundurkan ... kondisi itu yang membuat kaget karena akan membutuhkan biaya besar ... sementara bupatinya belum siap mengendalikan dewan.”

Komentar di atas menunjukkan bahwa dalam masa transisi (awal reformasi) kekuasaan lembaga legislatif telah begitu luas, sehingga hitam putihnya daerah ditentukan oleh legislatif ini. Dengan kata lain, eforia kekuasaan ini digunakan untuk mengendalikan perilaku eksekutif. Instrumen yang dimiliki oleh legislatif, seperti fungsi penganggaran, pengawasan dan legislasi, dijadikan ajang transaksi dengan eksekutif (Pamungkas, 2008). Lebih lanjut, kekuasaan tersebut digunakan oleh legislatif untuk “memeras” pihak yang seharusnya diawasi dalam proses

¹⁰ Amplop merupakan istilah yang sering digunakan oleh eksekutif berkaitan dengan imbalan kepada anggota dewan untuk meloloskan suatu kebijakan.

penyusunan maupun pengesahan anggaran (Widjojanto, 2008). Karenanya, sudah menjadi rahasia umum bahwa tidak hanya di Senayan mafia itu merajalela, namun virus busuk “mafia perwakilan” telah merambah pada legislatif daerah. Seperti yang diungkapkan oleh Kartasmita (Jawapos,2007) bahwa untuk menggolkan suatu kebijakan menjadi aturan dalam lembaga legislatif diperlukan “pelumas” agar kebijakan tersebut licin jalannya.

Kekuasaan lembaga legislatif yang menurut UU No.22 tahun 1999 adalah melaksanakan fungsi perwakilan, fungsi legislasi, dan fungsi pengawasan atas kinerja pemerintah daerah, nampaknya telah mengalami bias makna “kekuasaan” itu sendiri. Dalam konteks ini, anggota dewan mengalami suatu eforia kekuasaan akibat adanya perubahan sistem pemerintahan yang “tiba-tiba” terjadi.

Eforia kekuasaan tersebut digunakan oleh pihak-pihak tertentu dalam legislatif untuk mengadakan tawar-menawar dalam bentuk yang lain, yaitu dengan kepala daerah dalam rangka untuk memperoleh dana (*money politics*). Seperti dalam pasal 46 UU No.22 tahun 1999 mengatakan bahwa kepala daerah yang ditolak LPJ-nya, baik menyangkut kebijakan pemerintahan maupun keuangan, maka dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari harus segera melengkapi dan/atau menyempurnakannya. Dalam hal Rudi mengungkapkan bahwa:

“...Pasal ini sangat aneh, karena yang tertuang dalam LPJ menyangkut substansi penyelenggaraan pemerintahan selama satu tahun berjalan, dan sulit untuk diperbaiki hanya dalam waktu tiga puluh hari, kecuali yang diperbaiki dalam LPJ hanya menyangkut kesalahan atau ketidaklengkapan redaksi saja.”

Komentar yang dikemukakan Rudi menunjukkan bahwa perbaikan LPJ dapat menjadi formalitas belaka, dan bahkan adanya kecenderungan menjadi permainan anggota DPRD. Seperti hasil penelitian Usman (2004,239) yang menemukan bahwa kekuasaan legislatif telah menimbulkan gejala terjadinya tawar-menawar agar laporan pertanggungjawaban (LPJ) kepala daerah dapat disetujui, dengan imbalan sejumlah dana. Akhirnya, dengan melalui pelbagai cara dan

alasan, persetujuan LPJ dapat diberikan. Dwiyanto (2003a,133), kemudian, menambahkan bahwa:

“...kekuasaan DPRD kabupaten/kota juga tidak jarang disalahgunakan, dalam hal laporan pertanggungjawaban tahunan bupati/walikota ... dalam peristiwa ini *money politics* menjadi pemandangan yang sering dijumpai. Kriteria pengawasan kepada eksekutif tidak objektif, tidak transparan dan berubah-ubah. Pemantauan proyek sering menjadi wahana pemerasan, baik terhadap eksekutif maupun para pengusaha. Sehingga, para pengusahapun terpaksa memberikan *fee* kepada beberapa anggota DPRD.”

Contoh *money politics* lainnya sebagai akibat dominasi legislatif yang didukung oleh pasal 34 UU No.22 tahun 1999¹¹, adalah praktek suap untuk menggolkan calon menjadi kepala daerah terpilih. Dalam hal ini, Usman (2004,239) berkomentar, “ajang ini telah dijadikan suatu media untuk memperoleh uang karena kewenangan menentukan kepala daerah sepenuhnya berada di tangan legislatif”. Kalau seorang anggota dewan menentukan pilihan karena pengaruh uang, di situ terjadi distorsi demokrasi, karena apa yang dipilih mungkin tidak sesuai dengan harapan rakyat (Deodatus, 2002:131). Karenanya tepat komentar Dwiyanto (2003a,133) bahwa kekuasaan DPRD kabupaten/kota tidak jarang disalahgunakan, dalam hal pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota. Menurutnya, peristiwa *money politics* telah menjadi pemandangan yang umum dijumpai.

Sesungguhnya, sejak awal, kondisi ini sudah dicermati oleh William J. Chambliss (1973) dalam bukunya yang berjudul *Vice, Corruption, Bureaucracy, and Power* menguraikan bahwa suap terjadi karena kecenderungan kekuasaan yang berlebih. Suap bagi mereka, terjadi karena tatanan politik yang ada membuka peluang lebar bagi adanya jual-beli jabatan publik, bahwa mereka yang memiliki uang atau modal besar dapat menguasai jabatan penting. Terjadilah apa yang disebut *venal office*, bahwa kekuasaan bisa dimiliki bukan karena integritas atau kepemimpinan

¹¹ Yang menyatakan bahwa kepala daerah dan wakilnya dipilih langsung oleh DPRD.

seseorang, tetapi karena punya dana besar untuk kampanye, punya modal untuk membeli perusahaan publik, bisa menggunakan uang untuk membeli suara pemilih, dan sebagainya. Sementara, situasi seperti ini diperparah oleh budaya dan persepsi masyarakat bahwa imbalan material yang tidak resmi adalah sesuatu yang sah dan wajar.

Kondisi inilah kemudian mendorong berkembangnya wacana mengenai perlunya dilakukan reformasi anggaran agar pengalokasian anggaran lebih berorientasi pada kepentingan publik. Sebagaimana dikemukakan oleh Mustafa salah seorang kepala dinas Pendapatan Daerah sebagai berikut:

“...alasan utama yang melatarbelakangi amandemen UU No. 22 tahun 1999, secara umum, adalah karena undang-undang tersebut tidak sesuai lagi dengan perkembangan sistem manajemen keuangan publik dan otonomi regional”

Lahirnya UU nomor 32 Tahun 2004 sebagai revisi terhadap UU Pemerintahan Daerah sebelumnya, semestinya menjadi langkah awal untuk membangun komitmen bersama ke arah sistem keuangan daerah yang lebih akuntabel. Dalam UU No. 32 tahun 2004 hubungan antara eksekutif dan legislatif (DPRD) adalah hubungan kerja setara dan merupakan mitra dalam bekerja sama. Posisi setara, artinya bahwa lembaga pemerintahan ini memiliki posisi yang sama dan setara, dalam artian mereka tidak saling berkuasa satu sama lainnya. Hal ini tercermin dalam pembuatan kebijakan daerah, yang dinamakan peraturan daerah.

Hubungan kerja sama, berarti bahwa eksekutif dan legislatif adalah rekan sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah menurut fungsi mereka masing-masing, sehingga keduanya dapat membangun hubungan kerja yang saling mendukung dan tidak bertolak belakang atau berkompetisi dalam menjalankan tugas masing-masing. Seperti penuturan Santiso (2005, 5) bahwa anggaran dalam pemerintahan mencerminkan keseimbangan antara para pelakunya yaitu eksekutif dan legislatif. Dalam mencapai dan mempertahankan keseimbangan merupakan sebuah tantangan tersendiri. Hal ini membutuhkan pemahaman ekonomi politik hubungan eksekutif-legislatif dalam tingkat yang berbeda dari proses penganggaran,

sebagaimana pengaturan lembaga juga turut membentuk interaksi tersebut¹².

Dalam pola hubungan ini (*equal power*), inisiatif konsep peraturan daerah yang dibuat bersama dapat berasal dari legislatif ataupun eksekutif. Dalam hal peraturan daerah yang berhubungan dengan anggaran, dirundingkan bersama antara eksekutif dengan legislatif yang meliputi anggaran daerah secara keseluruhan, di mana konsepnya dibuat oleh eksekutif sementara untuk anggaran legislatif konsepnya disiapkan sendiri oleh legislatif. Beberapa pakar berpendapat bahwa bentuk baru (*equal power*) dari hubungan kedua lembaga tersebut memberikan pengaruh yang signifikan terhadap anggaran publik (Haggard dan McCubbins, 2001; Morgenstern dan Nacif, 2002; Mainwaring dan Welna, 2003).

Wildavsky (1964, 1992) bahwa anggaran digunakan untuk menekankan interaksi yang dinamis dan beragam di antara eksekutif dan legislatif dalam proses penganggaran. Interaksi tersebut meliputi proses dan struktur dari anggaran publik, sebagaimana lembaga, individu, keinginan dan insentif yang akan menentukan hasil dari anggaran. Anggaran adalah instrumen yang sangat penting dalam kebijakan publik, dan merupakan arena kritis sebagai tempat terjadinya tawar-menawar politik antara eksekutif dan legislatif. Situasi ini disebut sebagai proses politik anggaran. Memahami politik anggaran, Enggano berpendapat:

“...selain sebagai tempat tawar-menawar politik, anggaran juga merupakan tempat permainan di antara orang-orang yang terlibat dalam proses anggaran. Menurut saya anggaran bukan hanya sekedar suatu kegiatan mekanis, proses rasional dalam mengalokasikan sumber daya dan pengawasan kinerja, namun merupakan instrumen politik untuk mensejahterakan rakyat”

¹² Dorongan dari lembaga dan sistem pemerintahan, membentuk kinerja anggaran termasuk peraturan pemilihan, sistem partai, struktur parlemen, dan distribusi anggaran. Pemahaman yang memadai dari anggaran pemerintahan membutuhkan identifikasi aktor yang terlibat dalam membuat keputusan anggaran, standarisasi minat dan keinginan mereka serta penjelasan tentang lembaga formal dan informal yang membentuk interaksi di antara mereka.

Nisto, salah seorang pegawai bagian keuangan, berpandangan serupa. Menurutnya:

“...anggaran merupakan sebuah proses quasi rasional, kaya dengan pertukaran interpersonal. Lihat saja untuk mendapatkan apa yang mereka anggap adil, atau apa yang mereka mau dan inginkan dalam anggaran, mereka harus bersaing dan berkompetisi”

Hal serupa dikemukakan Collins *et al.* (1999, 246) bahwa dengan langkanya sumberdaya (anggaran), mereka (eksekutif-legislatif) harus menggunakan taktik tertentu untuk memperoleh anggaran yang mereka inginkan, taktik seperti itu merupakan sebuah permainan. Fenomena ini tampak pada Kota Mayapada seperti yang dituturkan Badariah, Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi, bahwa, “untuk menggolkan kepentingan eksekutif, maka kami harus mengakomodir kepentingan legislatif, demikian pula sebaliknya”. Menurut Usman (2004, 239) hal inilah yang berbahaya, karena:

“...tawar-menawar antara pihak legislatif dan eksekutif mengenai besarnya alokasi dana untuk masing-masing pihak dalam proses penyusunan anggaran, menyebabkan dana yang dialokasikan untuk dua lembaga tersebut menjadi sangat besar, yang pada akhirnya melewati kewajaran”

Gambaran di atas menunjukkan bahwa situasi “*equal power*” antara eksekutif dan legislatif memunculkan sebuah permainan (*win-win solution*) yang mengakomodir kedua kepentingan dalam proses anggaran. Secara umum, kondisi tersebut didukung oleh beberapa pendapat seperti Huizinga (1950), yang mengemukakan bahwa kebanyakan aktivitas manusia merupakan permainan, atau aktivitas terorganisir dengan melibatkan beberapa peraturan dan tujuan tertentu.

Permainan juga terjadi dalam proses penganggaran di Amerika dalam tatanan legislatif (Wildavsky, 1974, 1975), dan dalam konteks bisnis (Collins *et al.*, 1987). Dalam tatanan tersebut terbukti bahwa individu menggunakan permainan anggaran untuk mendapatkan apapun yang mereka inginkan dalam anggaran. Collins *et al.* (1987) menambahkan

bahwa permainan anggaran dapat dilakukan oleh kelompok secara bersama-sama dalam “budgeting game repertoires¹³” yang berbeda. Selanjutnya, Collins et al. (1987, 31) mendefinisikan permainan anggaran (budget game) sebagai perilaku rutin yang dilakukan oleh agen untuk menghadapi tekanan yang terjadi dalam proses negosiasi anggaran. Sederhananya, permainan tersebut adalah taktik yang digunakan untuk memenuhi keinginan seseorang.

Dalam pemerintahan, isu ini menjadi lebih kompleks karena kehadiran dari berbagai kelompok kepentingan yang secara terus menerus mempengaruhi proses manajemen keuangan organisasi (atau melakukan *lobby*). Peraturan dan prosedur, termasuk pengendalian keuangan dan non keuangan, yang merupakan hasil dari negosiasi setiap saat mengalami perubahan dan tidak bersifat kekal seperti yang dibayangkan. Menurut Harun:

“...negosiasi dalam tatanan sosial akan selalu berkelanjutan dan tidak berhenti, walaupun hasil telah ada seperti aturan dan prosedur. Aturanpun tetap menjadi objek bagi negosiasi, sebab baik eksekutif maupun legislatif dapat menginterpretasikan aturan tersebut dalam konteks yang berbeda dari waktu ke waktu”.

Dalam konteks ini, beberapa peneliti telah membuat teori berkaitan dengan interaksi dalam lingkungan yang kompleks tersebut (Dahl, 1955; Stephenson dan Pops, 1990; Zartman, 1978). Sebagai contoh, Dahl (1955) mempertimbangkan “koalisi, hierarki, dan tawar-menawar” sebagai model alternatif untuk menjelaskan interaksi dalam organisasi pemerintahan dan interaksi antara organisasi pemerintahan dengan konstituen eksternalnya. Hal ini mirip dengan pendapat Zartman (1978) yang memilih istilah “koalisi, yudikasi, dan negosiasi”. Sementara, pandangan terbaru dari Stephenson dan Pops (1990) mempertahankan model alternatif dalam

¹³ *Repertoires* adalah kumpulan strategi permainan yang digunakan oleh para pembuat anggaran untuk mendapatkan anggaran yang sesuai dengan keinginan mereka. Sedangkan, *budgeting game repertoires* didefinisikan sebagai strategi kelompok tertentu yang secara konsisten diseleksi oleh individu dalam rangka mendapatkan anggaran sesuai yang diinginkan (Collins et al., 1987: 31).

memahami interaksi organisasi pemerintahan termasuk “koalisi, yudikasi, perencanaan rasional, dan negosiasi”. Dengan demikian, negosiasi memberikan model yang paling meyakinkan dari penjelasan interaksi dalam organisasi pemerintahan karena dua alasan utama.

Pertama, “koalisi” dan “yudikasi” sebagaimana dideskripsikan oleh Dahl (1955), Zartman (1978) serta Stephenson dan Pops (1990) adalah model untuk menghadapi situasi yang penuh konflik (kondisi yang telah muncul dan berkembang) dan mencegah timbulnya jalan buntu, atau menjelaskan interaksi dalam organisasi pemerintahan. Kedua, menurut mereka, perdebatan kekuatan dapat mengarah pada jalan buntu yang bersifat jangka panjang dalam organisasi pemerintahan jika “nilai, kepentingan dan sumberdaya” (Stephenson & Pops, 1990) tidak dinegosiasikan secara terus menerus. Seperti contoh di Brazil & Mexico, terdapat ketidakmampuan dari pelaku eksekutif & legislatif untuk mencapai kesepakatan terhadap anggaran yang sudah direncanakan dan mengarah pada jalan buntu (*deadlock*). Ketika mereka mencoba menghindari *deadlock*, tindakan yang mereka lakukan menciptakan insentif yang tidak kondusif bagi terlaksananya penyusunan dan pengawasan anggaran yang efektif (Santiso 2005, 23).

DAFTAR PUSTAKA

- Collins, Frank; Paul Munter; and Don W. Finn. 1987. The Budgeting Games People Play, *Accounting Review*, 62: 29-48.
- Collins, Frank; Elizabeth Dreike Almer; and Roberto I. Mendoza, 1999. Budget Games and Effort: Differences Between the United States and Latin America, *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 8 (2): 241-267.
- Dahl, Robert. 1955. Hierarchy, Democracy and Bargaining in Politics and Economics, in Abu Shiraz Rahaman, and Stewart Lawrence. 2001. A Negotiated Order Perspective on Public Sector Accounting and Financial Control, *Journal of Accounting, Auditing and Accountability*, Vol.14, No. 2.

- Deodatus, Arcry. 2002. DPRD dan Demokratisasi Pemerintah Daerah, dalam Syamsuddin Haris. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus. 2003a. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otoda*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Haris, Syamsuddin. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI Press.
- Haggard, Stephen and Matthew D. McCubbins. 2001. *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Huizinga, J. 1950. Homo Ludens, Proveve ener Bepaling van Jet Spel- Element der Cultuur, in Frank Collins; Elizabeth Dreike Almer; and Roberto I. Mendoza.1999. Budget Games and Effort: Differences Between the United States and Latin America, *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 8 (2): 241-267.
- Krafchick, Warren and Joachim Wehner. 1998. The Role of Parliament in the Budget Process, *South African Journal of Economics*, 66 (4): 512-541.
- Mahfud M.D., Moh. 2000. Otonomi Daerah Sebagai Keharusan Agenda Reformasi Menuju Tatanan Indonesia Baru, *Jurnal Administrasi Negara*, Vol. I, No. 1.
- Mariana, Dede dan Caroline Paskarina. 2008. *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu, Edisi Pertama
- Mainwaring, Scott and Christopher Welna. 2003. *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, UK.

- Morgenstern, Scott and Benito Nacif. 2002. *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pamungkas, Sigit. 2008. *Korupsi Para Politikus*, Harian Kompas, Agustus 7
- Santiso, Carlos. 2005. Budgeting: Understanding The Politics of The Budget, *World Bank Institute Working Paper 37253*, Washington, DC
- Stephenson, M.O; and M.G. Pops. 1990. Managing Conflict in Policy Process, in M. Afzalur Rahim., 1990, *Theory and Research in Conflict Management*, Praeger, London.
- Usman, Marzuki. 2004. *Demasifikasi Pemerintahan: Perspektif Marzuki Usman*, Yogyakarta: Penerbit Jendela.
- Wehner, Joachim. 2001. Reconciling Accountability and Fiscal Prudence: A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament, *Journal of Legislative Studies*, 7 (2): 58-80.
- Wehner, Joachim. 2003. *Back From the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycles*, unpublished manuscript prepared for the World Bank Institute.
- Wahab, Abdul Solichin; Putra, Fadillah; dan Arif Saiful. 2002. *Masa Depan Otonomi Daerah*. Penerbit SIC, Cetakan Pertama
- Wehner, Joachim. 2003. *Back From the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycles*, unpublished manuscript prepared for the World Bank Institute.
- Widiyanarko, Dian; dan Rahmat Sahid. 2008. *Gosip Jalanan Slang Jadi Gosip Rapat Paripurna DPR*, Harian Seputar Indonesia, April 10.
- Wildavsky, Aaron. 1964. The Politics of the Budgetary Process, in Carlos Santiso. 2005. *Parliaments and Budgeting: Understanding The*

Politics Of The Budget, *World Bank Institute Working Paper* 37253, Washington, DC.

Wildavsky, Aaron. 1974. The Politics of the Budgetary Process, in Frank Collins; Elizabeth Dreike Almer; and Roberto I. Mendoza.1999. Budget Games and Effort: Differences Between the United States and Latin America, *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 8 (2): 241-267

Wildavsky, A., 1975, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgeting Process*, Little Brown, Boston.

Wildavsky, Aaron and Naomi Caiden. 2004. *The New Politics of the Budgetary Process*, 5th New York: Addison Wesley, Edition.

Zartman, I. William. 1978. The Negotiation Process: Theories and Applications, in Abu Shiraz Rahaman, dan Stewart Lawrence, 2001, A Negotiated Order Perspective on Public Sector Accounting and Financial Control, *Journal Accounting, Auditing and Accountability*, Vol. 14, No.2.

Peraturan-Perundangan:

Tap MPR Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998, tentang *penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang berkeadilan; serta perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia"*

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1948, tentang *pokok-pokok pemerintahan daerah.*

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999, tentang *pemerintahan daerah.*

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 1999, tentang *perimbangan keuangan pusat dan daerah.*

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang *Keuangan Negara*.

Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Tentang *Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah*.

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No, 29 Tahun 2002 Tentang *Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 26 Tahun 2006 Tentang *Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007*.

Kliping Harian Surat Kabar (Koran).

Jawa Pos, 2007, 45 Anggota Dewan minta Laptop, Maret 20

Kompas, 2002, November 18.

Pontianak Post, 2008. *Dugaan Penyelewengan Dana Alokasi Khusus (DAK) Pendidikan*, Nopember 19.

Pontianak Post., 2010. *Giliran 14 Anggota Dewan Penerima Dana YB Disidangkan*, Januari 15.

Radar Malang, 2007, *Rp 1 Miliar untuk Kunker Ke Australia: Saksikan Pameran Perdagangan di Perth*, September 20.

Seputar Indonesia, 2008, *Dewan Klaim Pengadaan Mobil Prosedural*, Maret 20.

Tempo, 2004, Januari 15.

BAB 5

MENGUAK MOTIF DI BALIK "KEPENTINGAN" BAIK EKSEKUTIF MAUPUN LEGISLATIF DALAM PROSES PEMBAHASAN DAN PENETAPAN ANGGARAN

5.1. Pengantar

Akuntansi telah diakui sebagai sebuah fenomena yang bentuk, fungsi dan konsekuensinya memiliki saling ketergantungan dengan konteks di mana ia berada. Dari perspektif perilaku dan organisasi, akuntansi dipandang sebagai praktek yang konsekuensi-konsekuensinya dimediasi oleh konteks manusia dan konteks sosial di mana ia bekerja (Hopwood, 1989: 1).

Pandangan bahwa akuntansi adalah sebuah otonomi teknis¹⁴, sekarang sudah sulit untuk dipertahankan. Hal tersebut disebabkan baik dari perspektif perilaku maupun ekonomi, akuntansi telah dipandang sebagai fenomena yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh konteks di mana ia berada dan oleh masalah-masalah serta agenda-agenda yang melibatkannya¹⁵ (lihat Burchell et.al., 1980; Boland dan Pandy, 1983; Tomkins dan Groves, 1983; Preston, 1986; lihat juga Chua, 1988).

Akuntansi kini memproklamirkan diri sebagai suatu bidang yang menghubungkan konsep dengan manusia dan lingkungannya. Dengan kata lain, akuntansi bergerak dari sekedar peran akuntansi tradisional yang mengumpulkan, mengukur, mencatat, dan melaporkan informasi keuangan, menuju suatu format baru yaitu dimensi akuntansi yang menanggapi perilaku manusia. Hal tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan hubungan antara manusia dengan dimensi sosial sebuah organisasi, termasuk interaksi manusia dalam sebuah organisasi

¹⁴ Fenomena teknis yang berdiri sendiri tanpa terpengaruh oleh konteks sekitarnya.

¹⁵ Pendapat semacam ini adalah sebuah barang yang masih baru. Sekalipun sudah ada beberapa peneliti yang sebelumnya telah mengajukan pendapat semacam itu, baik yang didasarkan pada keterlibatan antara akuntansi dengan bentuk-bentuk kendali sosial yang terus berubah, maupun yang didasarkan pada kesadaran tentang kemampuan dari kalkulasi akuntansi untuk menimbulkan gangguan pada pengambilan keputusan ekonomi, namun sebagian besar masyarakat, bahkan di dalam kalangan akademis pun, tetap memandang akuntansi sebagai praktek yang netral dan otonom. Akuntansi dipandang semata-mata berfungsi untuk mengungkapkan kondisi yang sebenarnya terjadi secara apa adanya.

untuk memberikan pengaruh dan menentukan keputusan akuntansi¹⁶. Dengan demikian, studi mengenai akuntansi menjadi tidak dapat dilepaskan dari manusia di balik keputusan tersebut, termasuk anggaran, politik dan etikanya.

Perkembangan akuntansi saat ini tidak lagi berfokus sebagai bahasa bisnis di organisasi tetapi fungsi akuntansi menjadi mutlak pula pada organisasi sektor publik yaitu instansi pemerintah maupun organisasi nirlaba lainnya. Akuntansi sektor publik berkembang pesat pada tahun 2000 sejalan dengan bergeraknya roda reformasi sektor publik di Indonesia. Tuntutan rakyat akan terlaksananya *good governance* dan penegakan demokrasi turut memaksa birokrasi untuk mereinventing kembali organisasinya agar menjadi efisien, efektif yang mampu menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pada organisasi pemerintahan aspek akuntansi keperilakuan terjadi pada setiap siklus anggaran. Siklus anggaran pemerintahan terdiri dari tahap perencanaan, tahap ratifikasi, tahap implementasi dan tahap pelaporan atau pertanggungjawaban.

Reformasi penganggaran yang terjadi saat ini mengakibatkan perubahan perilaku di sektor publik. Pada paradigma lama pengelolaan keuangan negara didasarkan *fundamental distrust*, kontrol terhadap input relatif sangat ketat. Hal tercermin dari anggaran berdasarkan *line item*, kontrol terhadap komitmen, verifikasi yang ketat terhadap dokumen pembayaran, dan kontrol akuntansi. Sementara paradigma baru didasarkan pada hasil (*performance*) dari pelaksanaan kebijakan dan kegiatan.

Penelitian ini menemukan bahwa pergeseran paradigma anggaran yang berbaju kinerja tetapi *contentnya* masih dominan tradisional. Penerapan paradigma ini menjadi sulit karena berbenturan dengan budaya paternalistik yang sangat kental di pemerintahan. Di sisi lain tarik ulur kepentingan eksekutif dan legislatif sering terjadi pada tahapan pembahasan yang alot, sehingga menyebabkan mundurnya jadwal

¹⁶ Penelitian akuntansi manajemen selama ini telah mencoba mengadaptasikan teori-teori organisasional atau teori-teori sosiologis untuk meneliti masalah pengembangan dan perubahan dalam praktek-praktek akuntansi manajemen. Penelitian akuntansi manajemen telah secara eksplisit menyatakan bahwa masalah kendali sosial dan koordinasi adalah masalah yang sentral di dalam organisasi, sehingga dalam penelitian akuntansi manajemen ini telah muncul beberapa pendekatan intelektual yang meneliti akuntansi manajemen sebagai permasalahan yang terjadi dalam konteks organisasi dan konteks sosial.

pengesahan APBD. Pada hal, kenyataannya keterlambatan jadwal pengesahan tidak selalu ditentukan oleh pembahasan yang alot tetapi oleh komitmen elit.

Berkaitan dengan hal di atas, maka penelitian ini menguak motif di balik "kepentingan" baik eksekutif maupun legislatif dalam proses pembahasan dan penetapan APBD. Melalui interaksi sosial di antara aktor dari kedua lembaga tersebut dianalisis dengan mengkaji nilai-nilai, simbol, bahasa, dan perilaku para aktor menjadi tolok ukur mengenai etika yang tercermin dalam proses penyusunan APBD. Namun sebelum merangkai dan menganalisis hasil temuan tersebut, maka peneliti terlebih dahulu menyajikan hasil temuan di lapangan yang kira dapat membuka tabir untuk menguak motif di balik "kepentingan" baik eksekutif maupun legislatif dalam proses pembahasan dan penetapan APBD. Tabir yang pertama yang digali adalah mutualisme anggaran dan Kedua, kamuplase anggaran

5.2. Mutualisme Anggaran: Gambaran Pembahasan dan Penetapan Anggaran

Dalam iklim demokrasi sekarang ini transparansi dan akuntabilitas keuangan pemerintah menjadi amat penting bahkan merupakan hak asasi manusia. Untuk memajukan demokrasi, para ilmuwan politik berpendapat bahwa dibutuhkan adanya keseimbangan kekuasaan¹⁷, seperti yang dikemukakan oleh Bertrand Russel (1939) dalam "*Power, A New Social Analysis*" bahwa peranan mendasar dari kekuasaan adalah "*equality of*

¹⁷ Kekuasaan yang diungkapkan para ahli politik, sebagaimana diinventarisir oleh Budiardjo (2008, 92-94) adalah kemampuan untuk, dalam hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apapun dasar kemauan ini (Max Weber, *Wirtschaft und Gessellschaft*, 1992), alternatif-alternatif bertindak dari seseorang atau suatu kelompok sesuai dengan tujuan dari pihak pertama (Van Doorn, *Sociologische Begrippen en Problemen rond het Verschijnsel Macht*, 1957), kemampuan dari pelaku untuk menetapkan secara mutlak atau mengubah (seluruhnya atau sebagian) alternatif-alternatif bertindak atau memilih, yang tersedia bagi pelaku-pelaku lain (Mokken, *Power and Influence as Political Phenomena*, 1976), kemampuan untuk menyebabkan kesatuan-kesatuan dalam suatu sistem organisasi kolektif melaksanakan kewajiban-kewajiban yang mengikat (Talcott Parsons, *The Distribution of Power in America Society*, 1957).

power". Sementara itu, keseimbangan ini terjamin apabila terdapat pembagian kekuasaan (Gandhi, 1981: 137). Namun, keseimbangan juga menyangkut pembatasan kekuasaan (lihat Krafchick dan Wehner, 1998; Wehner, 2001, 2003; Santiso dan Belgrano, 2004; Santiso, 2005).

Makna lain dari keseimbangan adalah adanya *checks and balances*. Agar supaya dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) dapat melakukan pengawasan terhadap eksekutif maka perlu diberikan kekuasaan yang memadai, sehingga dalam melaksanakan tugasnya, eksekutif dapat dicegah untuk tidak melampaui batas-batas wewenangnya atau mencoba melakukan akumulasi kekuasaan. Dalam pada itu, Mahfud (2000, 6) menjelaskan bahwa:

DPRD memiliki posisi yang sangat strategis dalam upaya mewujudkan sistem politik yang lebih demokratis di daerah. Ia tidak lagi berada pada posisi yang subordinatif terhadap eksekutif, melainkan sejajar. Sehingga, DPRD bisa lebih kritis terhadap eksekutif. DPRD merupakan institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat secara luas. Oleh karena itu, dalam posisinya yang demikian DPRD dituntut lebih peka, lebih proaktif dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat di daerah.

Untuk melengkapi argumentasi di atas, Enny berpendapat:

eksekutif juga perlu dilengkapi dengan seperangkat aturan dan ketentuan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan yang dilakukan legislatif. Sehingga, hubungan eksekutif dan legislatif seimbang, dan mekanisme *checks and balances* dapat berjalan. Namun dalam implementasinya untuk menggolkan anggaran biasanya kita harus *main mata* dengan legislatif.

Sayangnya, konsep keseimbangan kekuasaan itu ternyata melenceng dari ruh gagasannya. Sebagaimana yang dikemukakan Enny bahwa untuk menambah atau menggolkan suatu anggaran biasa pihak eksekutif "main mata" terlebih dahulu dengan pihak legislatif sebelum

pembahasan dimulai. Berkaitan dengan hal ini Usmulyani, Pengurus LPM Kota, mengemukakan bahwa:

Faktanya seperti lifts service, bagi eksekutif maupun legislatif, anggaran hanya dipandang sebagai angka-angka, bukan sebagai janji politik yang harus dihormati dan dipejuangkan. Bagi saya perubahan perundang-undangan belum mampu merubah tabiat eksekutif maupun legislatif ... yang hanya mau menangnya sendiri.

Pernyataan di atas, menunjukkan bahwa bagi eksekutif maupun legislatif, anggaran hanya ditempatkan sebagai citra, yaitu sebuah mesin politik yang memobilisasi kekuasaan, bukan sebagai basis perjuangan politik nurani. Artinya, pihak legislatif maupun eksekutif tidak memandang anggaran sebagai bagian dari gerakan sosial (*social movement*), bahkan justru merupakan alat untuk mempengaruhi kebijakan dan mengontrol pemerintahan, atau hanya sebagai “kendaraan politik” untuk meraih kekuasaan dan keleluasaan. Akibatnya, eksekutif dan legislatif hanya berorientasi pada kekuasaan dan kekayaan material semata, bukan pada misi perjuangan yang berguna bagi masyarakat. Dengan demikian, ketika berhasil menduduki jabatan pemerintahan, mereka melupakan basis dukungan rakyat yang telah mengangkatnya meraih kekuasaan. Menurut Pilliang (2005), penciptaan citra dan manipulasi teks dilakukan demi kekuasaan murni dengan menyembunyikan kebenaran itu sendiri. Bahkan, Pilliang menyebutkan (2005,12) bahwa:

peran ideologi dewasa ini sudah menjadi pengemasan melalui tanda dan citra, untuk akhirnya mandiri terlepas dari dunia nyata. Ideologi melahirkan situasi derealisasi tanda, artinya gagasan dikemas melalui tanda dan citra, ditawarkan sewaktu kampanye, meskipun sebetulnya tidak akan diwujudkan.

Ironisnya, reformasi pemerintahan (pasca eforia reformasi) yang diharapkan banyak pihak dapat menciptakan sebuah era baru, yang di dalamnya dapat dihasilkan sebuah pencerahan politik, khususnya dalam hubungan eksekutif-legislatif, pada kenyataan berisi kesenjangan

kebijakan yang membawa ke arah yang bertentangan, yaitu ke arah kegelapan kemanusiaan. Alhasil, pasca eforia reformasi tidak mampu melenyapkan wajah-wajah buruk rupa kekuasaan di dalamnya, wajah tiran yang haus kekuasaan, wajah fasis yang haus pujaan, wajah barbar yang haus darah dan kekuasaan, wajah kolonial yang haus kekayaan dan teritorial (Piliang, 2005; Pranoto, 2008).

Lihat saja maraknya pemberitaan tentang pengungkapan kasus-kasus korupsi eksekutif dan legislatif di berbagai daerah oleh media massa, tampaknya telah membuat masyarakat gerah. Artinya, pergantian kepemimpinan di daerah, maupun berubahnya kedudukan legislatif menjadi sederajat dengan eksekutif sejak era pasca eforia reformasi, ternyata tidak dapat mengurangi tingkat korupsi di tubuh pemerintahan daerah. Anggaran daerah (APBD) yang seharusnya dipergunakan untuk kepentingan umum, seperti peningkatan kehidupan ekonomi rakyat, pembangunan infrastruktur, pendidikan dan kesehatan ternyata banyak dikorup oleh eksekutif-legislatif di daerah beserta jajarannya dengan berbagai modus.

Kesenjangan kebijakan telah menyebabkan penggunaan anggaran secara tidak efisien dilakukan oleh eksekutif dan legislatif. Mereka, tampaknya, kurang memiliki *sense of crisis* terhadap kehidupan sebagian besar rakyat yang masih dililit krisis berkepanjangan. Hal ini diakui oleh Mustamar Salah seorang Kepala Seksi Koperasi dan UKM Kota Mayapada mengatakan bahwa :

... Kami melihat keberpihakan APBD pada kebutuhan masyarakat setempat belum banyak terwujud. APBD yang dialokasi pada dinas-dinas sangat besar ditentukan oleh para elit politik maupun Birokrasi. Sehingga dinas terkait harus mampu melakukan lobi-lobi untuk memperoleh penambahan anggaran dalam menunjang berbagai kegiatan dengan komitmen-komitmen tertentu. Wajar jika mereka lebih menitikkan anggaran tersebut pada berbagai kepentingan elit politik maupun Birokrasi pada akhirnya mengorbankan kepentingan masyarakat. Semua ini dapat dilihat dari berbagai pengeluaran APBD lebih banyak didominasi oleh pembiayaan rutin yang menyangkut pembelian sarana dan prasarana penunjang sebagai fasilitas

simbolis bagi kegiatan aparat pemerintah maupun anggota DPRD. Dalam hal lain masyarakat masih dibebankan dengan berbagai biaya retribusi dan pajak demi maksimalisasi PAD untuk kepentingan-kepentingan para elit politik maupun Birokrasi tersebut.

Komentar di atas telah membawa perubahan sosial, budaya, dan politik yang begitu cepat, sehingga telah menumbuhkan sikap dan perilaku dari warga masyarakat Indonesia yang lebih menghargai kehidupan duniawi dan material. Kedudukan materi menjadi sangat penting, karena menjadi indikator “nilai sosial” dalam hubungan dengan masyarakat untuk menentukan tercapai atau tidaknya kekuasaan tersebut. Dalam kaitan ini, maka indikator “nilai sosial” merupakan gambaran bagi status warga masyarakat yang semakin ditentukan oleh kekuasaan dan kemampuan menguasai materi dan uang. Hal tersebut menunjukkan bahwa masyarakat semakin menghargai uang dan materi, dibandingkan etika dan moral. Oleh karena itu, semakin banyak warga masyarakat yang memandang bahwa etika dan moral tidak begitu perlu dalam kehidupan sosial.

Apabila dikaitkan dengan proses penyusunan dan penetapan anggaran yang dilakukan para eksekutif dan legislatif dalam memandang etika hanya sebagai “mitos” seolah-olah hal tersebut telah mencerminkan keadilan, kebebasan, transparansi, responsiveness, ketergantungan, kejujuran dan kebersamaan. Selanjutnya, “mitos” tersebut telah membangun pengetahuan setiap individu melalui “manajemen pikiran” dengan menggunakan “manajemen indera internal” untuk mendapatkan legitimasi kekuasaannya yang lebih berorientasi pada nilai etika. Berkaitan dengan hal tersebut, maka salah seorang anggota tim anggaran legislatif dari fraksi PKS yaitu Zaini mengatakan bahwa:

... Kalau bicara pada proses pembahasan anggaran memang sulit dipungkiri tidak terjadi tarik ulur, karena harus disadari bahwa begitu banyak kepentingan yang mengintervensi baik pribadi maupun kelompok termasuk institusi itu sendiri. Hanya saja bagaimana mengelaborasi dari sekian banyak kepentingan tersebut ke dalam anggaran, sementara anggaran pemerintah yang tersedia sangat terbatas. Disinilah seringkali terjadi pengaburan nilai-nilai dan

prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam kebijakan anggaran dibelokkan untuk kepentingan pribadi dan golongan dengan mengatasnamakan rakyat. Istilah pengaburan yang saya gunakan seperti perilaku orang-orang yang terindikasi penyakit *katarak*. Salah satu ciri penyakit katarak ini adalah apabila terkena sinar menjadi kabur, begitu pula sebaliknya diwaktu gelap menjadi terang. Artinya bahwa kepentingan individualistik itu sudah dikemas sedemikian rupa dalam suatu kebijakan anggaran sehingga tidak tampak sewaktu dibahas secara resmi, namun baru tampak jelas bagi mereka yang mengusulkan anggaran tersebut setelah melalui negosiasi dan kesepakatan bersama. Untuk dapat memberikan keyakinan pada masyarakat, maka pembahasan anggaran seolah-olah mengedepan daftar kebutuhan dan keinginan rakyat itu sendiri. Tentu untuk mengatasi semua itu tidaklah mudah dan perlu waktu maupun komitmen dari semua aktor yang terlibat dalam semua tahapan proses pada anggaran dengan tidak mengedepankan kepentingan sempitnya, tetapi lebih pada kepentingan masyarakat luas. Agar pembahasan anggaran berpihak pada masyarakat, maka kami selaku pihak legislatif harus cermat dan telaten serta memiliki ketajaman dalam melakukan analisis

Penjelasan di atas, menunjukkan bahwa budaya moral yang dibangun oleh eksekutif maupun legislatif lebih banyak disalahgunakan untuk wewenang dan praktik KKN¹⁸ yang dianggap sebagai moral bangsa Indonesia. Fakta ini menunjukkan bahwa sense unuuk menolak praktik KKN itu masih sangat rendah di kalangan masyarakat Indonesia, karena tindakan dan praktik KKN sangat mengakar dan dalam. Seperti penuturan pedas Chaniago dan Iskandar (2004, 36) bahwa:

eksekutif dan legislatif lebih banyak memakai strategi “*aji mumpung*”, yakni *mumpung* berkuasa atau *mumpung*

¹⁸ KKN singkatan dari kolusi, korupsi dan neopotisme

sedang memegang uang APBD, tetapi tidak memikirkan bagaimana sebaiknya uang itu dimanfaatkan bagi kepentingan publik atau rakyat banyak.

Argumentasi tersebut di atas, dapat diamati pada contoh kasus penggunaan anggaran yang tak proporsional tampak pada APBD Papua, di mana menunjukkan alokasi uang perjalanan pejabat lebih besar ketimbang biaya pendidikan. Sementara di Surabaya, pemborosan terlihat dari alokasi biaya rapat yang tak masuk akal. Bayangkan, meski hanya menjabat tak sampai setahun lagi, DPRD Surabaya mengalokasikan anggaran dewan sebesar Rp 32 miliar dalam RAPBD 2004 atau naik Rp10 miliar dibandingkan tahun sebelumnya. Dari jumlah tersebut, fantatisnya, biaya untuk rapat saja mencapai hampir Rp12 miliar¹⁹. Semua alokasi anggaran tersebut menggunakan alasan demi untuk kepentingan rakyat.

Agak berbeda dengan contoh-contoh di atas yang umumnya mengkritik legislatif, Menurut hasil penelitian Chaniago dan Iskandar (2004), justru eksekutiflah yang paling potensial melakukan penyimpangan APBD. Menurutnya, lembaga eksekutif secara keseluruhan masih merupakan lembaga yang tertutup dari akses publik. Sistem administrasi pemerintahan yang hierarkis (berjenjang) tidak memungkinkan publik mengetahui secara leluasa proses bekerjanya sebuah birokrasi. Akibatnya, publik tak akan pernah tahu secara persis, misalnya, berapa gaji seorang kepala daerah, bagaimana sistem tender proyek-proyek pemerintah daerah (pemda), bagaimana rekrutmen pegawai, proses pemungutan pajak, pengurusan berbagai izin dan sebagainya. Kondisi birokrasi demikian memungkinkan terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang tentu tak akan diketahui publik²⁰.

Perilaku eksekutif yang demikian itu, menurut saya, juga adalah bentuk dari kesenjangan kebijakan, yang bermula dari absennya pengawasan yang efektif dan kondisi birokrasi yang amburadul. Sebut saja

¹⁹ *Koran Tempo*, 15 Januari 2004 dan *Kompas*, 9 Maret 2004.

²⁰ Seperti, APBD Kalimantan Timur 2003 (misalnya) bernilai Rp 2,2 triliun. Begitupun APBD daerah lain yang naik secara fantastis selama otonomi daerah. Publik tentu tak pernah tahu bagaimana transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan anggaran tersebut (*Kompas*, 18 November 2002).

penyimpangan dalam proyek-proyek pengadaan barang dan jasa. Dalam hal ini, karena sifatnya anggaran publik, maka proses pengadaan barang dan jasa tersebut ditenderkan. Akan tetapi, sejak awal pemasok sudah mempunyai rumusan mengenai spesifikasi barang dan jasa yang dibutuhkan pemerintah daerah. Kesempatan tersebut diperoleh saat tukar-menukar informasi²¹ antara eksekutif dan pemasok barang sebelum spesifikasi kebutuhan diumumkan. Menurut harian Tempo (6 Oktober 2003):

Kasus manipulasi pengadaan barang dan jasa ini telah menjadi rahasia umum, bahkan dianggap sebagai bagian dari “budaya” birokrasi. Masalahnya, pengusutan hukum kasus ini terbukti sangat “sulit”, karena “hukum” itu sendiri umumnya dibuat justru untuk melegalisasi praktik manipulasi tersebut. Sehingga, seolah-olah sistem tender pengadaan barang dan jasa itu dibenarkan secara hukum, tetapi sebenarnya tidak memenuhi asas keadilan dan kepatutan.

Modus manipulasi pengadaan barang dan jasa yang paling menonjol adalah dalam bentuk *mark-up* atau penggelembungan harga dari yang sebenarnya. Salah satu contoh kasus yang terungkap ke permukaan belum lama ini yakni dugaan kasus korupsi *mark-up* pengadaan helikopter dan pesawat jenset untuk pemda Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Kasus ini diduga melibatkan Gubernur Abdullah Puteh. Kalau dicermati lebih jauh, pengadaan barang dan jasa itu harus memberitahu DPRD sebagai mitra kerja (Harian Media Indonesia, 20 Juli 2004).

Ketiadaan kebijakan ini, juga menyebabkan munculnya pemborosan yang dianggap legal atas APBD yang dilakukan jajaran eksekutif lokal²² lainnya. Sebagai contoh adalah pembelian mobil mewah

²¹ Menurut Wilson (1989,251) kondisi ini sangat berbahaya. Dalam studinya ia menemukan bahwa biaya koalisi ini akan sangat besar antara 10 sampai dengan 30 persen. Biaya ini tentu saja akan menambah besarnya *agency cost*.

²² Ketua DPRD kota Batu Mashuri Abdul Rochim mengklaim, proses pengadaan mobil dinas baru milik pimpinan dewan dan beberapa pejabat di pemerintah kota (pemkot) Batu sudah melalui prosedur yang berlaku. Pengadaan mobil baru dianggarkan oleh bagian perlengkapan pemkot Batu, melalui perubahan anggaran keuangan (PAK). Secara terpisah, staf ahli walikota Batu Achmad Samuji enggan berkomentar panjang tentang keberadaan mobil dinas milik pimpinan dewan. Sementara, pimpinan dewan

sebagai mobil dinas pejabat daerah. Di Jawa Timur, misalnya, pemda setempat lebih memilih mobil Nisaan Terrano yang harganya sangat tinggi dibandingkan Daihatsu Taft yang harganya jauh lebih murah. Padahal, kualitas dan fungsi mobil Daihatsu Taft tak kalah bagus untuk menempuh perjalanan dinas ke desa-desa dan daerah-daerah terpencil (Harian Tempo, 22 Juni 2004.)

Seperti pandangan Chaniago dan Iskandar (2004), melihat bahwa dari beberapa aspek, korupsi yang terjadi di lembaga eksekutif daerah lebih besar nilainya daripada yang terjadi di lembaga legislatif. Menurutnya, hal ini karena beberapa alasan: *Pertama*, dilihat dari struktur dan budaya birokrasi, birokrasi pemerintah daerah masih 100 persen warisan rezim orde baru. *Kedua*, berdasarkan logika, dalam rangka desentralisasi keuangan, yang lebih banyak memegang kendali uang adalah lembaga eksekutif dibandingkan legislatif (DPRD). Misalnya, apabila sebuah pemerintah daerah mengelola Rp 1 trilyun untuk satu tahun anggaran, dan dengan skenario sangat moderat diperkirakan dana yang dikorupsi hanya 20 persen dari total anggaran, maka nilai uang yang menguap berkisar pada nilai Rp 200 milyar dalam satu tahun. Atau, apabila daerah mengelola anggaran sekitar Rp 3 trilyun, berarti sekitar Rp 600 milyar anggaran bisa dikorup. Angka tersebut jelas jauh lebih kecil dari nilai uang yang dikorup secara kolektif oleh para anggota dewan untuk suatu daerah yang nilainya rata-rata masih di bawah Rp 10 milyar.

dan pejabat pemkot masih memiliki mobil dinas yang tergolong usianya masih baru (yaitu Daihatsu Taruna, Xenia serta Nissan Terrano) (Seputar Indonesia, 20 Maret 2008). Di tengah keprihatinan masyarakat kecil yang masih sulit mencari penghidupan layak, keinginan para pejabat mengadakan kunker ke luar negeri tidak pernah surut. Bahkan menjelang lebaran ini, akan ada kunker besar-besaran para pejabat birokrasi dan anggota dewan ke Australia. Tidak main-main untuk membiayai kunker pemerintah telah menganggarkan biaya Rp 1 miliar. Kunker diikuti oleh para pejabat di lingkungan pemerintah propinsi (pemprov) Jawa Timur (Jatim), pemkot Surabaya, dan beberapa daerah lain, plus wakil anggota DPRD Jatim serta DPRD kabupaten/kota (Radar Malang, 20 September 2007). Sikap aji mumpung kerap ditunjukkan anggota dewan. Misalnya 45 anggota dewan Banyuwangi diam-diam ingin memiliki laptop dengan mendompleng RAPBD Banyuwangi senilai Rp 337.500.000. Semula dialokasikan hanya untuk 13 orang, tetapi yang lain iri, lalu ramai-ramai minta jatah laptop. Yang mengejutkan, anggaran tersebut tidak berada pada pos anggaran bagian sekretaris dewan (sekwan) atau pos anggaran DPRD. Diduga untuk mengelabui publik, pos kebutuhan 45 unit laptop ditiptkan pada bagian perlengkapan pemkab Banyuwangi (Jawa Pos, 20 Maret 2007).

Berkaitan dengan penyelewengan kekuasaan di atas, Muhammad (1999,69-70) mengatakan bahwa pola-pola penyelewengan kekuasaan yang terjadi sampai dengan sekarang, adalah kelanjutan belaka dari bentuk-bentuk korupsi di zaman orde baru. Hal mana ternyata, para elit politik, dari dulu hingga kini, tak lebih sebagai “pendosa” yang telah memelopori kebobrokan moral masyarakat secara lebih luas dan sistemik. Artinya bahwa proses penyusunan anggaran lebih mengutamakan para elit politik maupun Birokrasi tanpa memperhatikan aspek lingkungan maupun aspek sosial yang ada di sekitar dengan mengorbankan publik yang lebih luas. Sebagaimana diungkapkan oleh Triyuwono (2000:8) bahwa :

Bila akuntansi dilahirkan dalam lingkungan kapitalistik, maka informasi yang disampaikannya mengandung nilai-nilai kapitalistik. Kemudian keputusan dan tindakan ekonomi yang diambil seseorang yang berdasarkan pada informasi ini juga mengandung nilai-nilai kapitalistik. Akhirnya realitas yang diciptakan adalah realitas kapitalistik. Singkatnya, informasi akuntansi yang kapitalistik akan membentuk jaringan kuasa kapitalistik. Jaringan kuasa inilah yang akhirnya mengikat dan memilih manusia dalam samsara kapitalistik.

Fakta di atas menunjukkan bahwa keterpurukan tampaknya semakin jelas, bukan hanya dalam segi rohani tetapi juga dari segi fisik atau materi. Secara nyata keterpurukan dapat dilihat dengan kasat mata yaitu berkurangnya harga diri, berkeping-keping mental dan moral dari para elit politik maupun Birokrasi yang memiliki jabatan tidak mampu mempertahankan dan meningkatkan harga diri bangsanya, sehingga penyyuapan, korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan terjadi dimana-mana. Begitu pula konsekuensi dari tindakan tercela pada segi fisik atau materi yang terjadi semakin bertambah secara drastis baik dari segi jumlah maupun kualitas masalah kemiskinan, pengangguran, malnutrisi (kekurangan gizi), kebodohan, produktivitas sektor pertanian yang rendah, kenaikan harga minyak dunia, ketimpangan dan ketertinggalan.

Fenomena suram seperti ini akan berdampak negatif tidak saja dengan timbulnya sifat masakbodoh (*fatalism*) dan kekerasan di kalangan

masyarakat luas sebagai protes yang berbentuk reaksi spontan atas ketidakadilan, ketidakberdayaan dan ketidakhadanya harapan, tetapi juga dengan bergulirnya efek bola salju atau efek estafet negative yang dilakukan generasi lebih tua terhadap para generasi muda. Akibatnya ada anggapan disampaikan oleh Lubis (1980) tentang sifat *hipokripsi* (sifat munafik) dari bangsa Indonesia, bahwa jalan pintas atau memperoleh sesuatu dengan cara termudah, kalau perlu tanpa usaha berarti (menerabas) walaupun merugikan orang lain, masyarakat dan menghancurkan harga diri bangsanya sendiri, dan *tindakan menghalalkan segala cara, avonturisme-bukan kerja keras, ketekunan dan prosedural maupun pelanggaran hukum adalah satu-satunya "cara ampuh" dalam mencapai tujuan* (cetak miring tambahan dari penulis).

5.3. Proses Pembahasan dan Penetapan APBD : Sebuah Kamuplase

Kebijakan autonomi daerah di Indonesia telah membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap hubungan Pemerintah Daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau legislatif. Perubahan ini juga berimplikasi pada kian besarnya peran legislatif dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk penganggaran daerah. Artinya, masing-masing lembaga memiliki kekuasaan terbatas, di mana antara satu lembaga dengan lainnya tidak saling mendominasi. Dengan kekuasaan tersebut, diharapkan setiap lembaga dapat menjalankan fungsinya dengan baik, sehingga tercipta hubungan yang sinergi dalam mendorong transparansi, integritas, dan sistem *checks and balances* manajemen keuangan publik.

Fakta empiris menunjukkan lain atur, lain pula realitas sosial yang terbentuk di dunia nyata. Sebagaimana dikemukakan Ali Madjid bahwa:

Keterlambatan pembahasan dan pengesahan rancangan APBD sering disebabkan konflik antara eksekutif dan legislatif dalam mengakomodasi kepentingannya masing-masing. Apabila keinginan dan kepentingan tidak terpenuhi, maka pembahasan dan pengesahan akan berpengaruh. Tarik menarik dalam pembahasan memperlama pengesahan. Karena faktor kepentingan kelompok memang sangat

berpengaruh besar dalam pengesahan APBD. Hal ini dapat menimbulkan manipulasi, sementara eksekutif-legislatif lebih mencerminkan sifat munafik.

Komentar ini mengungkapkan adanya kesenjangan kebijakan yang telah menyebabkan hubungan para pelaku anggaran (eksekutif-legislatif) adalah hubungan yang memperlihatkan wajah ganda yaitu suatu hubungan yang menampilkan citra atau image suci di depan publik dan mempunyai gambaran sifat yang munafik. Sementara di belakang panggung, kedua lembaga saling bekerjasama (main mata)²³ membuat kebijakan anggaran. Tampilan wajah ganda adalah wajah yang memperlihatkan rasa kearifan dan bijaksana sekaligus wajah licik, wajah luhur sekaligus busuk, wajah jujur sekaligus penuh tipu daya, wajah humanis sekaligus anti humanis, bahkan wajah moralis sekaligus amoralis. Akibatnya mempengaruhi hubungan keduanya (eksekutif-legislatif) yang kerap tampil dengan wajah sangat kelam, ketika ia dibangun oleh aktor-aktor yang penuh akal busuk, pikiran kotor, rencana jahat, skenario menakutkan, sifat rakus dan hasrat tak terbendung, inilah yang disebut dengan *politicum horrobilis*. Sebaliknya pula dapat juga tampil dengan wajah mencerahkan, ketika ia dibangun oleh aktor-aktor yang penuh pengabdian, keluhuran cita, kesucian jiwa, kerendahan hati, dan kesederhanaan hidup, atau disebut *politicum herôis*, seperti penuturan Piliang (2005, 121-132). Sebagaimana dikemukakan Suseno dari Tim anggaran legislatif sebagai berikut:

... Perubahan ya sudah pasti ada anda bisa lihat bagaimana mekanisme proses pembahasan saat sekarang ini dibandingkan dengan sebelumnya. Semua itu sudah ada peraturan dan penjelasannya yang dapat dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan pembahasan anggaran tersebut. Makanya kami dalam pembahasan anggaran selalu mengacu pada RASK yang diusulkan dengan maksud untuk meminta eksekutif memberikan penjelasan dan argumentasinya secara rinci dan efektif. Memang yang saya lihat selama ini kelemahan eksekutif kurang efektif dalam

²³ Kerjasama di antara eksekutif dan legislatif inilah yang disebut Mari'e Muhammad (1999) sebagai penyelewengan struktural. Atau memakai prinsip "tahu sama tahu" (TST) antara legislatif dan eksekutif.

memberikan argumentasinya itu. Sementara kami di legislatif perlu penjelasan teknis secara rinci dan rasional yang dapat memberikan kami keyakinan bahwa RASK yang disusun telah mengakomodasi kepentingan-kepentingan publik yang lebih besar. Disinilah sering kali terjadi perdebatan yang alot dalam menafsirkan berbagai penjelasan dan argumentasi tadi. ... Akhirnya muncul berbagai multi tafsir pada RASK yang dapat menimbulkan *perbedaan sudut pandang* antara eksekutif dengan kami selaku legislatif (*cetak miring merupakan penegasan*).

Perubahan menuju perbaikan bukannya tanpa alasan: kesemua itu adalah hasil dari memahami semua situasi yang terjadi, serta kemampuan dan “sifat dasar” *diri* pribadi di dalam dan di luar organisasi untuk terus berinteraksi dengan yang lain (lihat Mead,1934; Berger dan Luckmann,1966; Blumer,1969; dan Triuwono, 2000). Kejadian masa pemerintahan Orde Baru berakhir pada bulan Mei 1998, merupakan petunjuk; bahkan perubahan-perubahan Undang-Undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 ke Undang-Undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 adalah hasil dari mempertimbangkan harapan pihak lain.

Memperhatikan komentar di atas, kita bisa menarik kata dari “perbedaan” berarti adanya sebuah “pembaharuan” ditingkat persidangan. Secara kasat mata kenyataan ini memang yang amat berbeda dibandingkan dengan masa orde baru, anggota dewan telah cukup memperlihatkan sebuah perwujudan tanggungjawabnya yang paling kentara di era reformasi ini dengan memosisikan dirinya sebagai mitra yang “kritis”. Di sisi lain, pihak Pemerintah Daerah menanggapi perkembangan politis dan legal formal demikian itu merupakan hal yang relatif wajar dan kooperatif. Pemerintah Daerah diawal-awal reformasi mampu mengikuti irama perkembangan yang ada tersebut, dengan selalu menjalankan batasan-batasan normatif yang dibebankan kepadanya. Perkembangan saat ini memang dapat dilihat dari fungsi pengawasan yang dilakukan anggota dewan terhadap pihak Pemerintah Daerah telah relatif terlaksana dengan memadai. Hal itu dapat terlihat dari sidang-sidang di dalam parlemen yang berjalan lebih hidup. Terkait dengan sidang di mana seluruh anggota dewan dan fraksi saat ini seolah-olah berlomba untuk membuka suara dan

berupaya untuk didengar, sehingga sidang komisi pun kerap berlangsung alot dan tidak mudah.

Dalam praktiknya memang telah tercipta sebuah “pembaharuan” ditingkat persidangan, namun sesungguhnya apa yang terjadi secara substantif belum banyak memberikan perubahan yang berarti. Pembahasan sebuah rancangan APBD misalnya, banyak ditentukan oleh “keinginan” Fraksi besar dan relatif mempunyai kesamaan visi, seperti Fraksi Partai Golkar, Demokrat maupun PDI Perjuangan. Pola lama di mana Pemerintah Daerah dapat dengan lancar meloloskan sebuah kebijakan memang tidak terjadi lagi. Namun fenomena yang terjadi ini selalu mendapat respon dengan cepat dalam sebuah rancangan kebijakan yang telah disetujui, walaupun dalam batas-batas tertentu dimungkinkan terjadinya indikasi kuat yang mengarah pada kecenderungan kebijakan dengan pola lama ini.

Indikasi ini bisa saja terjadi di mana tidak terdapat sebuah koreksi yang komprehensif dan memadai, karena belum terlihatnya logika kritis yang rasional. Apabila ditelaah lebih mendalam, di balik hingar-bingarnya suasana persidangan ternyata terdapat politis yang terbangun saat ini justru mengarah pada suatu bentuk elitisme baru dalam bentuk ideologi. Ideologi ini mengarahkan pada penguatan satu kubu (mayoritas) yang menyebabkan situasi di dalam interaksi legislatif-eksekutif menjadi bersifat eksklusif. Terkait dengan konteks dalam pelaksanaan akuntabilitas, fenomena ini menyebabkan di dalam setiap interaksi diantara keduanya lebih terlihat sebagai sebuah seremonial belaka.

Fakta lapangan menunjukkan adanya kecenderungan untuk melakukan loby informal diantara dua kubu lembaga tersebut, terutama dari pihak mayoritas dengan jajaran pemerintah ini mulai menjadi tren dewasa ini. Kecenderungan ini tercermin dari motifnya dalam setiap pembahasan sebuah rancangan kebijakan yang dibuat oleh pihak eksekutif tidak pernah terjadi hambatan dan selalu mulus untuk disepakati. Hal ini terjadi, karena persidangan yang kerap terjadi telah di setting terlebih dahulu seperti pada masa orde baru. Akibatnya hal tersebut menjadi persoalan, karena hasil kesepakatan informal itu ada kalanya lemah secara hukum. Oleh sebab itu beberapa Fraksi kecil kerap mengeluhkan adanya “persekutuan” itu, sehingga menurut mereka secara esensial telah mengorbankan objektifitas dan rasio legal-formal yang ada. Persoalan-persoalan tersebut dalam kondisi “normal” jelas akan dimintai pertanggungjawabannya dan sulit untuk dibela secara masuk akal. Namun

mengingat kuatnya Fraksi besar seperti Fraksi Partai Golkar, Demokrat maupun PDI Perjuangan hal itu dimungkinkan terjadi.

Fakta empiris menunjukkan bahwa telah terciptanya sebuah “pembaharuan”, namun tidak banyak memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Hal ini tampak jelas pada saat pembahasan sebuah rancangan APBD itu hanya untuk memenuhi “keinginan” dan “kepentingan” para elit politik maupun birokrasi belum banyak menyentuh pada aspek substantif kepentingan publik yang lebih besar. Kenyataan ini tampak jelas selama 11 (sebelas) tahun dengan adanya pembaharuan tersebut, keberpihakan APBD pada kebutuhan masyarakat setempat ternyata tidak banyak terwujud. Persoalan tersebut diindikasikan oleh rendahnya prioritas yang diberikan anggota DPRD terhadap berbagai kebutuhan rakyat kecil dalam bentuk pelayanan-pelayanan dasar seperti sektor kesehatan, pendidikan, pemberdayaan usaha kecil dan menengah, sanitasi lingkungan, atau sarana dan prasarana umum lainnya. Fakta lapangan menunjukkan bahwa sisi pengeluaran APBD lebih banyak didominasi oleh *lump sum budgets* yaitu pembiayaan rutin yang menyangkut pembelian sarana dan prasarana penunjang bagi kegiatan aparat pemerintah maupun anggota DPRD. Sisi lain kebijakan keuangan daerah lebih terfokus pada maksimalisasi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui beragam pajak dan retribusi daerah, sementara alokasi penggunaannya tidak banyak kembali pada masyarakat. Selain itu juga ruang gerak dari legislatif cenderung terlihat pasif dalam mencari inovasi dan berbuat sesuatu dalam rangka menengakkan akuntabilitas, selain rutinitas sidang yang seremonial.

Sementara di sisi lain bahwa “pembaharuan” ditingkat persidangan secara kasat mata telah menunjukkan perbedaan yang sangat signifikan dibandingkan dengan masa orde baru. Kenyataan yang paling kentara di era reformasi ini adalah legislatif telah cukup memperlihatkan sebuah perwujudan tanggungjawabnya dengan memosisikan dirinya sebagai mitra yang “kritis” bagi eksekutif. Perkembangan saat ini memang dapat dilihat dari fungsi pengawasan yang dilakukan anggota dewan terhadap pihak Pemerintah Daerah telah relatif terlaksana dengan memadai. Selain itu juga terlihat dari sidang-sidang di dalam parlemen yang berjalan lebih hidup. Seluruh anggota dewan dan fraksi saat ini seolah-olah berlomba untuk membuka suara dan berupaya untuk didengar, sehingga sidang komisi pun kerap berlangsung alot dan tidak mudah. Sisi lain pola lama di

mana Pemerintah Daerah dapat dengan lancar meloloskan sebuah kebijakan memang tidak terjadi lagi.

Dalam kaitan dengan fakta empiris di atas Piliang (2005, 125-129), selanjutnya, mengatakan bahwa para aktor dalam panggung politik akhir-akhir ini tampil dengan wajah buruk rupa, penuh tipu daya, sarat kepalsuan, kaya manipulasi, yang ditutupi oleh topeng anggun dan menawan pada tingkat bahasa dan simbol-simbol politik (*symbolicum horrobilis*). Eksekutif maupun legislatif nampak sangat manis di depan publik, kata-kata seperti “berjuang untuk *rakyat kecil*”, “mencerdaskan bangsa” digunakan sebagai slogan keseharian pada tingkat bahasa dan simbol-simbol politik (*symbolicum horrobilis*), untuk menutupi realitas yang sesungguhnya. Dengan kata lain bahwa eksekutif maupun legislatif lebih bersifat munafik. Artinya Ucapan dengan perilaku tidak sama.

DAFTAR PUSTAKA

- Berger, P.L., dan T. Luckmann., 1975. *The Social Construction of Reality: A Treatise on The Sociology of Knowledge*. Penguin Books, Harmondsworth, Middx.
- Blumer, Herbert., 1969. *Symbolic Interactionism, Perspective and Method*, Englewood Cliff. New Jersey : Prentice Hall, Inc.
- Boland, Richard J. and Louis R. Pondy. 1983. Accounting in organizations: A union of natural and rational perspectives, *Accounting, Organizations and Society* 8: 223 - 234.
- Burchell, Stuart; Colin Clubb; Anthony Hopwood; John Hughes; and Janine Nahapiet. 1980. The Roles of Accounting in Organizations and Society, *Accounting, Organizations and Society*, 5(1), pp.5-27.
- Chaniago, Andrinof A. dan Israr Iskandar. 2004. *Studi Korupsi di Era Otonomi Daerah Perubahan Pola Dan Kesenambungan Korupsi*

Dari Orde Baru Ke Orde Reformasi, Program Tahunan The Habibie Center, Jakarta.

Chua, W.F., 1988, Interpretive Sociology and Management Accounting Research: A critical review, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 1(2), pp. 59 – 79

Gandhi, Madan G. 1981. *Modern Political Analysis*, Second Edition, Mohan Pramlani, New Delhi.

Hopwood. 1989. Behavior Accounting in Retrospect and Prospect, *Behavior Research in Accounting*, Vol 1.

Krafchick, Warren and Joachim Wehner. 1998. The Role of Parliament in the Budget Process, *South African Journal of Economics*, 66 (4): 512-541.

Lubis, Mochtar 1980. *Bunga Rampai Etika Pegawai Negeri*, Jakarta: Bhatara Karya Aksara.

Mahfud M.D., Moh. 2000. Otonomi Daerah Sebagai Keharusan Agenda Reformasi Menuju Tatanan Indonesia Baru, *Jurnal Administrasi Negara*, Vol. I, No. 1.

Mead, George Herbert., 1934. *Mind, Self and Society*. Chicago : The University of Chicago Press. First Phoenix Edition, 1967

Muhammad, Marie. 1999. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam Birokrasi, dalam Edy Suandi Hamid dan Muhammad Sayuti. 1999. eds., *Menyingkap Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di Indonesia*, Yogyakarta: Aditya Media

Piliang, Yasraf Amir. 2005. *Transpolitika: Dinamika Politik di dalam Era Virtualitas*, Yogyakarta: Penerbit Jalasutra.

Pranoto, Suhartono W. 2008. *Bandit Berdasi: Korupsi Berjamaah Merangkai Hasil Kejahatan Pasca Reformasi*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius

Preston, Alistair. 1986. Interactions and Arrangements in the Process of Informing, *Accounting, Organizations and Society*, 11(6), pp. 521 - 540.

Santiso, Carlos and Arturo Garcia Belgrano. 2004. Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems, *SAIS Working Paper Series*, WP/01/04., Washington, DC.

Santiso, Carlos. 2005. Budgeting: Understanding The Politics of The Budget, *World Bank Institute Working Paper 37253*, Washington, DC

Tomkins, C., dan R. Groves, 1983, The everyday accountant and researching his reality, *Accounting, Organizations and Society*, 8(4), 361 - 374

Triuwono, Iwan. 2000. *Organisasi dan Akuntansi Syan'ah*. Penerbit LKiS, Yogyakarta

Wehner, Joachim. 2001. Reconciling Accountability and Fiscal Prudence: A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament, *Journal of Legislative Studies*, 7 (2): 58-80.

Wehner, Joachim. 2003. *Back From the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycles*, unpublished manuscript prepared for the World Bank Institute.

Peraturan-Perundangan:

Tap MPR Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998, tentang *penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang berkeadilan; serta perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*”

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1948, tentang *pokok-pokok pemerintahan daerah.*

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999, tentang *pemerintahan daerah.*

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 1999, tentang *perimbangan keuangan pusat dan daerah.*

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.*

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang *Keuangan Negara.*

Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Tentang *Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.*

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah.*

Keputusan Menteri Dalam Negeri No, 29 Tahun 2002 Tentang *Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 26 Tahun 2006 Tentang *Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007*.

Kliping Harian Surat Kabar (Koran).

Jawa Pos, 2007, *45 Anggota Dewan minta Laptop*, Maret 20

Kompas, 2002, November 18.

Pontianak Post, 2008. *Dugaan Penyelewengan Dana Alokasi Khusus (DAK) Pendidikan*, Nopember 19.

Pontianak Post., 2010. *Giliran 14 Anggota Dewan Penerima Dana YB Disidangkan*, Januari 15.

Radar Malang, 2007, *Rp 1 Miliar untuk Kunker Ke Australia: Saksikan Pameran Perdagangan di Perth*, September 20.

Seputar Indonesia, 2008, *Dewan Klaim Pengadaan Mobil Prosedural*, Maret 20.

Tempo, 2004, Januari 15.

BAB 6

REFLEKSI ETIKA DI BALIK PRAKTIK KEBIJAKAN PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

6.1. Pengantar

Pemerintahan daerah adalah organisasi yang sangat kompleks serta berada dalam lingkungan yang bergejolak. Organisasi memerlukan manajer yang diharapkan dapat memperkirakan kebutuhan, mengidentifikasi dan bereaksi terhadap kompleksitas sosial, demografi, ekonomi, dan masalah lingkungan (Worrall et.al.,1998: 472-493). Kompleksitas persoalan yang terjadi di daerah disadari adalah dampak dari hadirnya berbagai keputusan pemerintah daerah. Keputusan pemerintah daerah merupakan implementasi dari kebijakan publik.

Diskursus mengenai kebijakan publik sering menjadi pertentangan sengit. Hal ini disebabkan karena proses penetapan kebijakan tersebut tidak diketahui oleh kalangan luas. Sebagaimana kita ketahui, di masyarakat luas sering kita dengar anggapan adanya kebijakan yang lahir dengan tidak berdasarkan pada kebutuhan prioritas masyarakat atau dasar pertimbangan rasional. Kenyataan ini lahir karena proses kebijakan itu sendiri adalah bagaikan” kotak hitam” bagi masyarakat luar (Ayuningtyas,2008:18).

Ayuningtyas kemudian merujuk pada teori analisa kebijakan publik, yang pada intinya menganggap bahwa sebuah kebijakan merupakan refleksi faktor-faktor kekuasaan dan politik, serta perilaku penentu kebijakan. Faktor-faktor yang disebutkan itu memungkinkan terjadinya tarik-menarik kepentingan, interaksi kekuasaan, alokasi sumber daya dan *bargaining position* antara aktor yang terlibat dalam sebuah kotak hitam penetapan produk kebijakan (Anderson,1969:13-15).

Implikasinya, produk-produk kebijakan yang dihasilkan oleh para elit tersebut akan lebih mengakomodasi kepentingan elit ketimbang kepentingan rakyat banyak. Artinya bahwa setiap produk kebijakan yang dibuat pemerintah sesungguhnya harus dikembalikan pada publik untuk menilainya. Di antara berbagai macam kebijakan pemerintah dengan segala produknya itu, hal yang paling penting adalah berkaitan dengan anggaran. Pentingnya hal tersebut, karena melalui kebijakan anggaran itulah segala macam pemenuhan kebutuhan masyarakat mendapat legitimasinya.

Dalam konteks disiplin ilmu akuntansi, pemahaman kebijakan anggaran ini berangkat dari pendekatan normatif. Kebijakan anggaran dibatasi oleh situasi pengambilan keputusan yang didefinisikan dalam berbagai variabel, asumsi dan kendala serta tujuan, sehingga pandangan *neo-classical* terhadap organisasi dan perilaku manusia sedikit sekali diungkapkan (lihat Scapens dan Arnold, 1986; Scapens, 1991; Ryan et.al., 2002). Artinya, tidak ada pertimbangan yang cukup terhadap konteks organisasi di mana kebijakan anggaran beroperasi. Hal lain yang diabaikan oleh pendekatan akuntansi tradisional adalah potensi konflik yang mungkin terjadi dalam organisasi, serta kemungkinan terjadinya asimetri distribusi kekuasaan antara tujuan dan perilaku. Kekeliruan ini, menurut Morgan (1986:44) adalah karena akuntansi lebih didasarkan pada metafora mekanistik atas organisasi. Hasil pemikiran itu tercermin dalam anggaran yang mereka susun sebagai realitas sosial sangat ditentukan oleh sikap mental dan moralitas mereka.

Realitas sosial merupakan konstruksi sosial yang diciptakan manusia, sehingga kebenaran suatu realitas sosial bersifat nisbi yang berlaku sesuai dengan konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. Manusia dalam banyak hal memiliki kebebasan untuk bertindak di luar batas kontrol struktur dan pranata sosialnya, di mana individu berasal. Dalam membahas struktur sosial, dikenal dua konsep penting yaitu status dan peran (*role*). Linton (1968:358) mendefinisikan kedua konsep tersebut sebagai berikut status adalah "*a collection of rights and duties*" (suatu kumpulan hak dan kewajiban), sedangkan peran adalah "*the dynamic aspect of a status*". Menurut Linton seseorang menjalankan peran manakala ia menjalankan hak dan kewajiban yang merupakan statusnya. Kondisi ini sangat berpengaruh pada pemahaman kesadaran para eksekutif dan legislatif dalam berinteraksi "di balik praktik kebijakan" penganggaran.

Bagian bab ini akan membahas akar dari semua unsur yang melandasi proses etika para eksekutif dan legislatif dalam berinteraksi di balik praktik kebijakan penganggaran. Untuk hal tersebut, pada bagian awal akan dibahas kembali temuan bab-bab pembahasan, selanjutnya menjelaskan metafora sebagai satu kiasan untuk menggambarkan keadaan tertentu.

6.2. Etika Di Praktik dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran: Refleksi Temuan Lapangan

Temuan pada bagian awal penelitian ini (bab dua, tiga, empat dan lima) menunjukkan bahwa perencanaan anggaran terkait dengan partisipasi masyarakat yang terjadi adalah kurangnya perhatian pemerintah terhadap kesejahteraan sosial masyarakat. Hampir semua perundang-undang yang lahir pada era reformasi, baik menyangkut pengelolaan pemerintahan dan pembangunan secara umum, maupun bidang perencanaan dan penganggaran daerah mengamanatkan partisipasi. Di sisi lain, usulan yang lahir dari publik masih sebatas dijadikan “*second options*” dan belum menjadi prioritas kebijakan pemerintah.

Proses penyusunan anggaran merupakan proses politik dan melibatkan berbagai aktor terbukti masih *oligharkis* dan *monopolistic* sehingga tidak akuntabel. Para aktor tersebut akan memanfaatkan posisinya untuk menggunakan segala cara demi untuk mencapai hasil (tujuan) yang optimal demi kepentingannya maupun kelompok. Akibatnya kepentingan masyarakat akan terabaikan. Dengan kata lain, partisipasi perencanaan dan penganggaran belum mampu dijadikan sebagai konsep untuk melakukan redistribusi dan re-alokasi sumber daya publik bagi masyarakat, termasuk kemampuan membangun hubungan baru dibidang sosial dan politik. Hal ini tercermin dari tidak adanya dampak terukur dari implementasi anggaran sesuai dengan dokumen perencanaan sarasannya dan tidak efektif, tidak efisien serta masih korup. Tabel 6.1. di bawah ini memperlihatkan pemahaman kesadaran para eksekutif dan legislatif dalam berinteraksi di balik praktik kebijakan perencanaan dan penganggaran sebagai berikut:

Tabel 6.1. Pemahaman Etika dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran

No	Temuan		
	Perilaku Etis/Tidak	Makna Simbol	Simbol
1	Masyarakat sebagai stakeholders hanya dijadikan objek partisipasi	Pelibatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dan penyusunan anggaran yang lebih menekankan pada prosedur administrasi kehadiran	Medan Magnet
	Musrenbang sebagai media komunikasi yang komuflatif: “pembuka kran” sebagai saluran “input ide” masyarakat	Semua aspirasi ditampung, tapi keluarannya dibatasi. Dengan kata lain, bahwa partisipasi yang dibangun hanya untuk menyenangkan masyarakat, seolah-olah masyarakat itu yang menentukan segala-galanya dan semua itu tidak demikian.	<i>Bottle neck</i>
	Mengungkap makna partisipasi pada era reformasi: perbedaan istilah atau “ganti baju”	Mengelabui masyarakat dengan mengikutsertakan mereka dalam partisipasi.	Trust
2	Hak versus kewajiban baik eksekutif maupun legislatif: kepatuhan dalam perencanaan dan penganggaran	Memberikan gambaran bahwa kondisi dalam proses perencanaan dan penganggaran di mana legislatif tidak “sungguh-sungguh” tertarik dengan masukan yang berasal dari masyarakat, namun tetap meminta partisipasi masyarakat dalam rangka memanipulasi.	<i>Pseudo-participation</i>

		Dengan kata lain bahwa seolah-olah legislatif tertarik dengan masukan yang diberikan oleh masyarakat.	
	Ego sektoral: sebuah gambaran perilaku	Menggambarkan "seolah-olah" kondisi dalam proses perencanaan dan penganggaran yang dibuat sesuai dengan peraturan perundangan	<i>Kamuplase</i>
	Makna keadilan: mewujudkan sistem perencanaan dan penganggaran yang lebih transparan	Menggambarkan perilaku eksekutif yang akan berbuat apa saja untuk menyenangkan hati masyarakat luas, dalam rangka mempertahankan kekuasaan mereka	Pencitraan
3	Buruk rupa tata kelola dalam proses penyusunan APBD	Buruk rupa karena dihiasi kepentingan pejabat birokrasi maupun elit politik.	Boneka Sawah
	Alokasi APBD yang transparan sebagai bentuk arogansi keputusan politik era reformasi	Mementingkan diri sendiri dengan cara menekan, memojokkan dan bahkan menjatuhkan pihak lain	<i>over acting</i>
	Reformasi Anggaran membentuk Individualis-Materialis dalam membuat kebijakan publik	Menghalalkan segala cara untuk memperoleh rezeki	<i>Money politics</i>

4	Mutualisme Anggaran	Kerja dalam kekuasaan untuk memperoleh materi yang saling menguntungkan.	<i>Main Mata</i>
	Kamuplase dalam proses pembahasan dan penetapan APBD	Ucapan dengan perilaku tidak sama	<i>Munafik</i>

Perhelatan musrenbang pada bab dua ini menemukan bahwa partisipasi publik dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah sebagaimana telah di *setting* pemerintah melalui musrenbang dan penjarangan aspirasi masyarakat belum menghasilkan bentuk partisipasi yang ideal. Partisipasi yang terjadi justru partisipasi semu, tidak jelas arah maupun hasilnya. Masyarakat sebagai *stakeholders* merasa dan menilai dirinya hanya sebagai objek partisipasi, bukan sebagai subjek partisipasi. Subjek partisipasi tetap saja didominasi oleh kelompok-kelompok elit dari pihak eksekutif dan legislatif maupun kelompok kepentingan lainnya.

Stakeholders dalam kegiatan partisipasi memiliki persepsi yang berbeda-beda, baik terhadap proses partisipasi yang diharapkan maupun terhadap pihak-pihak lain yang terlibat di dalam proses partisipasi. Partisipasi seperti musrenbang yang mewakili berbagai kelompok organisasi kemasyarakatan hanya dijadikan sebagai “medan magnet”. Di sisi lain pelibatan masyarakat dalam perencanaan kegiatan pembangunan dan penyusunan anggaran lebih menggambarkan formalitas atau kegiatan seremonial belaka. Pelibatan mereka memberikan pengalaman bahwa banyak usulan dan aspirasi yang disampaikan dalam forum tersebut sulit dapat direalisasikan, karena banyak kepentingan-kepentingan dan kekuatan lain yang memainkan peran. Penyebabnya, bukan karena mereka tidak sadar akan peran dan posisinya dalam proses partisipasi, tetapi lebih disebabkan mereka sama sekali tidak mengetahui apa yang diharapkan dari dirinya untuk terlibat dalam proses partisipasi yang diagendakan pemerintah.

Proses partisipasi masyarakat sebagai media komunikasi yang komuflatif melalui “pembuka kran”. “Pembuka kran” sebagai saluran “input ide” masyarakat untuk turut serta dalam perencanaan dan penganggaran. Hal tersebut merupakan bentuk tindakan rasionalitas yang

dilakukan eksekutif. Tindakan tersebut bermakna memberikan kesenangan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam Musrenbang. Makna tersebut tidaklah sebanding dengan harapan yang diinginkan masyarakat disimbolkan seperti “*bottle neck*”.

Akibat kondisi di atas, berubah menjadi apatisisme setelah melihat kenyataan bahwa konsep partisipasi yang dibangun pemerintah pada era reformasi melalui musrenbang atau penjaringan aspirasi tidak lebih hanya perbedaan istilah atau “ganti baju” dengan konsep partisipasi yang telah dibangun orde baru. Persepsi masyarakat sangat beralasan dengan melihat dorongan dan kebutuhan akan partisipasi hanya dilaksanakan setengah hati. Masyarakat lebih merasakan dirinya sebagai “partisipan” atau “supporter” daripada sebagai *Stakeholders* yang dapat menentukan kebijakan, sehingga menimbulkan “ketidakpercayaan” masyarakat pada pengembangan partisipasi pada masa yang akan datang.

Sementara bab tiga yang membahas, carut-marut dalam proses perencanaan dan penganggaran menemukan output Musrenbang dan penganggaran dalam bentuk APBD tidak sesuai harapan. Hal ini tercermin dari, besaran partisipasi masyarakat dalam Musrenbang tidak sinkron dengan alokasi anggaran yang semestinya diperuntukkan untuk masyarakat. Karena para eksekutif dan legislatif lebih mengutamakan haknya dari pada kewajibannya, sehingga tidak sejalan dengan undang-undang dan peraturan yang ada. Ketidapatuhan dalam konteks ini berbentuk “ego sektoral” yang lebih mengutamakan kepentingan sendiri, serta bentuk pemaksaan kehendak lainnya. Ego sektoral cenderung menimbulkan ketidakadilan dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah.

Selanjutnya bab empat yang membahas tentang proses penyusunan APBD menemukan bahwa perencanaan anggaran terkait dengan partisipasi masyarakat yang terjadi adalah kurangnya perhatian pemerintah terhadap kesejahteraan sosial masyarakat. Hal ini tercermin dari jumlah dana alokasi yang menyangkut kepentingan masyarakat dalam APBD masih dirasakan kurang oleh masyarakat sehingga terjadi peningkatan angka kemiskinan dan penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat. Karena kebijakan maupun alokasi anggaran yang ditentukan oleh para eksekutif dan legislatif ditengarai belum dapat meningkatkan kondisi kesejahteraan masyarakat. Kondisi ini menimbulkan ketimpangan proporsi bagi pengeluaran aparatur yang melebihi pengeluaran publik dengan

presentase yang tidak seimbang, mengakibatkan peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi tidak optimal. Tidak optimalnya hal tersebut ada dua bentuk persoalan berkenaan dengan penyusunan anggaran. *Pertama*, pihak eksekutif dan legislatif merasa terganggu atau tidak suka dengan adanya transparansi anggaran. Hal tersebut secara tidak langsung akan mengurangi otoritas yang selama ini mereka nikmati. *Kedua*, persoalan yang berkaitan dengan aturan-aturan formal yang ada, yakni bahwa masing-masing pihak dan lembaga memiliki batas kewenangan masing-masing serta prosedurnya sendiri-sendiri. Aturan-aturan formal dimaksud adalah substansi dan pelaksanaan kebijakan keuangan yang terdiri dari PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah serta Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Persoalan pertama di atas sangat spesifik dan lokalistik. Kondisi tersebut bisa mengakibatkan struktur alokasi APBD yang sama sekali tidak sesuai dengan kebutuhan dasar dari masyarakat setempat. Itulah sebabnya dibutuhkan tingkat kepiawaian politik tertentu dari masyarakat daerah untuk dapat menyiasati perilaku koruptif di daerahnya.

Persoalan kedua ini lebih menekankan pada aspek rasionalitasnya yang mampu dijelaskan melalui mekanisme proses APBD. Kedua kendala ini yang menyebabkan pilihan-pilihan alokasi anggaran dalam APBD seringkali tidak mencerminkan keberpihakan pada masyarakat. Selama ini, kendala yang seringkali dimunculkan sebagai justifikasi belum mampunya pemerintah daerah menyediakan pelayanan dengan kualitas memadai adalah keterbatasan dana. Justifikasi tersebut disebabkan masih belum ada pengelolaan keuangan daerah yang tercermin dalam APBD dapat berperan sebagai dokumen publik untuk mewujudkan akuntabilitas demokrasi pada masyarakat. Hambatan dalam mewujudkan APBD sebagai bentuk akuntabilitas demokrasi, karena pihak eksekutif dan legislatif merasa terganggu atau tidak suka dengan adanya transparansi anggaran. Akibatnya sasaran kebijakan alokasi anggaran dalam mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat menjadi terabaikan.

Bab 5 tentang pembahasan dan penetapan APBD menemukan bahwa konsep keseimbangan kekuasaan itu ternyata melenceng dari ruh gagasannya. Sebagaimana yang dikemukakan Enny bahwa untuk menambah atau menggolkan suatu anggaran biasanya pihak eksekutif “main mata” terlebih dahulu dengan pihak legislatif sebelum pembahasan

dimulai. Bagi eksekutif maupun legislatif, anggaran hanya ditempatkan sebagai citra, yaitu sebuah mesin politik yang memobilisasi kekuasaan, bukan sebagai basis perjuangan politik nurani. Artinya, pihak legislatif maupun eksekutif tidak memandang anggaran sebagai bagian dari gerakan sosial (*social movement*), bahkan justru merupakan alat untuk mempengaruhi kebijakan dan mengontrol pemerintahan, atau hanya sebagai “kendaraan politik” untuk meraih kekuasaan dan keleluasaan. Akibatnya, eksekutif dan legislatif hanya berorientasi pada kekuasaan dan kekayaan material semata, bukan pada misi perjuangan yang berguna bagi masyarakat. Dengan demikian, ketika berhasil menduduki jabatan pemerintahan, mereka melupakan basis dukungan rakyat yang telah mengangkatnya meraih kekuasaan. Menurut Pilliang (2005), penciptaan citra dan manipulasi teks dilakukan demi kekuasaan murni dengan menyembunyikan kebenaran itu sendiri.

Sementara di lain pihak telah terciptanya sebuah “pembaharuan”, namun tidak banyak memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Hal ini tampak jelas pada saat pembahasan sebuah rancangan APBD itu hanya untuk memenuhi “keinginan” dan “kepentingan” para elit politik maupun birokrasi belum banyak menyentuh pada aspek substantif kepentingan publik yang lebih besar. Kenyataan ini tampak jelas selama 11 tahun dengan adanya pembaharuan tersebut, keberpihakan APBD pada kebutuhan masyarakat setempat ternyata tidak banyak terwujud. Persoalan ini diindikasikan oleh rendahnya prioritas yang diberikan anggota DPRD terhadap berbagai kebutuhan rakyat kecil dalam bentuk pelayanan-pelayanan dasar seperti sektor kesehatan, pendidikan, pemberdayaan usaha kecil dan menengah, sanitasi lingkungan, atau sarana dan prasarana umum lainnya. Fakta lapangan menunjukkan bahwa sisi pengeluaran APBD lebih banyak didominasi oleh *lump sum budgets* yaitu pembiayaan rutin yang menyangkut pembelian sarana dan prasarana penunjang bagi kegiatan aparat pemerintah maupun anggota DPRD. Sisi lain kebijakan keuangan daerah lebih terfokus pada maksimalisasi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui beragam pajak dan retribusi daerah, sementara alokasi penggunaannya tidak banyak kembali pada masyarakat. Selain itu juga ruang gerak dari legislatif cenderung terlihat pasif dalam mencari inovasi dan berbuat sesuatu dalam rangka menengakkan akuntabilitas, selain rutinitas sidang yang seremonial. Akibatnya, baik eksekutif maupun legislatif nampak sangat manis di depan publik, kata-kata seperti “berjuang

untuk *rakyat kecil*”, “mencerdaskan bangsa” digunakan sebagai slogan keseharian pada tingkat bahasa dan simbol-simbol politik (*symbolicum horrobilis*), untuk menutupi realitas yang sesungguhnya. Dengan kata lain bahwa eksekutif maupun legislatif lebih bersifat munafik. Artinya Ucapan dengan perilaku tidak sama.

6.3. Pengaburan dalam Proses Penyusunan Anggaran Daerah

Masa pemerintahan Orde Baru berakhir pada bulan Mei 1998. Pada bulan November 1998, MPR menyelenggarakan Sidang Istimewa²⁴. Sidang Istimewa MPR bulan November 1998 menghasilkan ketetapan-ketetapan untuk melembagakan dan memberikan arah bagi gerakan reformasi. Selain Tap MPR Nomor X/MPR/1998 yang menyangkut tujuan utama reformasi, sidang tersebut juga menghasilkan Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang “penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang berkeadilan; serta perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Reformasi juga telah memunculkan sikap keterbukaan dan fleksibilitas sistem politik dan kelembagaan sosial, sehingga mempermudah proses pengembangan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi untuk memperbaharui paradigma di berbagai bidang kehidupan. Salah satu agenda reformasi adalah adanya politik desentralisasi yang membawa perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah, UU 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah, dan UU 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas KKN. Ketiga UU ini merupakan kebijakan yang dapat dianggap sangat strategis dalam rangka membangun fondasi yang kokoh untuk menumbuh kembangkan demokratisasi di Indonesia. Namun ironisnya, kebijakan yang mulai diimplementasikan sejak tanggal 1 Januari 2001 membawa implikasi yang sangat luas terhadap institusi kekuasaan dan perilaku para elit ditingkat lokal yang cenderung mengaburkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam kebijakan desentralisasi itu sendiri.

²⁴ Para anggota MPR periode tersebut ditunjuk oleh pemerintahan Suharto berdasarkan hasil Pemilu 1997. Pemilu 1997 dimenangkan oleh Golkar, partai politik pemerintah pada saat itu.

Persoalan ini bersumber dari masalah-masalah yang bersifat struktural yang menyangkut interaksi berbagai kepentingan ekonomi politik yang tersembunyi di balik lembaga-lembaga kekuasaan formal dan informasi, seperti lembaga politik, lembaga ekonomi, lembaga sosial dan nafsu-nafsu individualisme dan egoisme yang berlindung di bawah ketokohan, kepopuleran, kepintaran dan kedermawan. Semua itu bersifat laten dan tersembunyi. Hal ini dapat dilihat hanyalah manifestasinya dalam bentuk produk-produk kebijakan dan perilaku para aktornya, seperti kebijakan hanya mementingkan ekonomi dan mengabaikan kepentingan sosial dan budaya, perilaku arogan, rakus dan korup. Pada tataran yang lebih implementatif, dimensi struktural itu dapat dilihat dari kecenderungan berpikir para perumus dan pelaksana kebijakan pembangunan. Sebagaimana Kartasasmita menyatakan bahwa :

...Adanya kecenderungan berpikir bahwa dimensi rasional dari pembangunan lebih penting dari dimensi moral, dimensi material lebih penting dari dimensi kelembagaan, dan dimensi ekonomi lebih penting dari dimensi sosial. Akibatnya alokasi sumber daya pembangunan diprioritaskan menurut jalan pikiran tersebut; ...Adanya anggapan bahwa pendekatan pembangunan yang berasal dari atas lebih sempurna daripada pengalaman dan aspirasi pembangunan di tingkat bawah (*grass root*). Akibatnya, kebijakan pembangunan menjadi kurang efektif karena kurang mempertimbangkan kondisi yang nyata dalam kehidupan masyarakat pada tingkat bawah. Akibat selanjutnya adalah rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan semakin meningkatnya tingkat ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah; ...Adanya anggapan bahwa pembangunan masyarakat ditingkat bawah lebih memerlukan bantuan material daripada keterampilan teknis manajerial; ... Adanya anggapan bahwa teknologi yang diperkenalkan dari atas selalu lebih baik dan ampuh dibandingkan dengan teknologi yang berasal dari masyarakat itu sendiri. Akibatnya, terjadi penyamarataan teknologi tertentu untuk seluruh wilayah di tanah air tanpa melihat kondisi dan keragaman daerah dan masyarakat yang ada; ... Adanya anggapan bahwa lembaga-

lembaga yang telah berkembang dikalangan masyarakat cenderung tidak efisien dan kurang efektif dan bahkan menghambat proses pembangunan. Akibatnya, lembaga-lembaga ekonomi-sosial-budaya masyarakat pada tingkat bawah tidak dimanfaatkan bahkan cenderung dipaksakan diganti dengan lembaga-lembaga baru yang belum tentu sesuai dengan kondisi masyarakat setempat; ... Adanya anggapan bahwa masyarakat di lapisan bawah tidak tahu apa yang diperlukannya atau bagaimana memperbaiki nasibnya, mereka dianggap miskin, bodoh dan malas. Oleh karenanya mereka perlu dituntun, dibimbing dan diberi petunjuk serta tidak perlu dilibatkan dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan yang dilaksanakan, meskipun pembangunan tersebut menyangkut diri atau kelompok masyarakat yang bersangkutan.

Kecenderungan di atas dapat dilihat dari beberapa hasil temuan penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi publik dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah sebagaimana telah di *setting* pemerintah melalui musrenbang dan penjaringan aspirasi masyarakat belum menghasilkan bentuk partisipasi yang ideal. Partisipasi yang terjadi justru partisipasi semu, tidak jelas arah maupun hasilnya. Masyarakat sebagai *stakeholders* merasa dan menilai dirinya hanya sebagai objek partisipasi, bukan sebagai subjek partisipasi. Subjek partisipasi tetap saja didominasi oleh kelompok-kelompok elit dari pihak eksekutif dan legislatif maupun kelompok kepentingan lainnya.

Stakeholders dalam kegiatan partisipasi memiliki persepsi yang berbeda-beda, baik terhadap proses partisipasi yang diharapkan maupun terhadap pihak-pihak lain yang terlibat di dalam proses partisipasi. Partisipasi seperti musrenbang yang mewakili berbagai kelompok organisasi kemasyarakatan hanya dijadikan sebagai “medan magnet”. Di sisi lain pelibatan masyarakat dalam perencanaan kegiatan pembangunan dan penyusunan anggaran lebih menggambarkan formalitas atau kegiatan seremonial belaka. Pelibatan mereka memberikan pengalaman bahwa banyak usulan dan aspirasi yang disampaikan dalam forum tersebut sulit dapat direalisasikan, karena banyak kepentingan-kepentingan dan kekuatan lain yang memainkan peran. Penyebabnya, bukan karena mereka

tidak sadar akan peran dan posisinya dalam proses partisipasi, tetapi lebih disebabkan mereka sama sekali tidak mengetahui apa yang diharapkan dari dirinya untuk terlibat dalam proses partisipasi yang diagendakan pemerintah.

Akibat kondisi di atas, berubah menjadi apatisisme setelah melihat kenyataan bahwa konsep partisipasi yang dibangun pemerintah pada era reformasi melalui musrenbang atau penjaringan aspirasi tidak lebih hanya perbedaan istilah atau “ganti baju” dengan konsep partisipasi yang telah dibangun orde baru. Persepsi masyarakat sangat beralasan dengan melihat dorongan dan kebutuhan akan partisipasi hanya dilaksanakan setengah hati. Masyarakat lebih merasakan dirinya sebagai “partisipan” atau “supporter” daripada sebagai *Stakeholders* yang dapat menentukan kebijakan.

Penentuan kebijakan di bidang anggaran, merupakan sebuah sistem yang tidak lepas dari keadaan di sekitarnya yaitu semua faktor-faktor sosial, kekuasaan, politik, ekonomi, sejarah dan pengaruh faktor lainnya. Selain itu, komponen, proses alokasi sumber daya, aktor dan kekuasaan merupakan faktor yang berperan pada penetapan kebijakan sebagai sebuah sistem. Kebijakan yang dihasilkan merupakan refleksi dari serangkaian interaksi elit kunci dalam setiap detail proses pembuatan kebijakan termasuk tarik-menarik kepentingan, interaksi kekuasaan, alokasi sumber daya.

Proses pembentukan kebijakan tidak dapat terhindar dari upaya individu atau kelompok tertentu yang berusaha mempengaruhi para pengambil keputusan, agar kebijakan dapat lebih menguntungkan pihak tertentu. Semua itu, merupakan manifestasi dari kekuatan politik (*political power*) untuk mempertahankan stabilitas dan kepentingan masing-masing aktor. Bahkan tak jarang, terjadi pula intervensi kekuasaan dan tarik-menarik kepentingan politisi dari pemegang kekuasaan atau aktor yang memiliki pengaruh dalam posisi politik (Livingstone, 1993). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa serangkaian komponen, proses, alokasi sumber daya serta aktor dan kekuasaan sangat berperan di penetapan kebijakan anggaran sebagai sebuah sistem. Karenanya, rekonsiliasi berbagai kepentingan dan permintaan yang saling berbeda untuk mencapai posisi tawar-menawar politik dengan diikuti kekeruhan (konflik) internal dengan menghasilkan teka-teki kolektif berbagai kepentingan, sehingga

dapat mengaburkan realitas sesungguhnya ini yang saya disebut “katarak”, dan tidak bisa dilihat secara transparan oleh pihak luar.

Kebijakan anggaran merupakan bagian penting yang terintegrasi dalam sistem kekuasaan dan politik dalam organisasi bersangkutan. Dengan kata lain, banyak hal yang mempengaruhi para aktor untuk memutuskan arah kebijakan anggaran. Sebagai contoh, tekanan sosial dan politik, kondisi ekonomi, persyaratan prosedural, komitmen sebelumnya, dan waktu yang terbatas dapat menjadi unsur-unsur yang mendorong lahirnya kebijakan anggaran. Oleh sebab itu, cukup banyak kajian yang mengkaitkan produk kebijakan dalam sebuah sistem politik dengan pendekatan *behavioralisme*, yang memandang politik dari segi apa adanya (*what it is*), yang berupaya menjelaskan mengapa gejala politik tertentu terjadi seperti itu, bahkan jika mungkin memperkirakan juga gejala politik apa yang akan terjadi. Karenanya, metafora “katarak” dalam proses pengambilan keputusan anggaran sesungguhnya dapat dilihat sebagai gambaran pola perilaku manusia menyangkut aspek *behavioralisme* lainnya, yaitu berupa etika, kekuasaan, konflik, dan fungsionalisme (Ramlan,1992: 8-9).

Metafora “katarak” sangat relevan untuk digunakan dalam melihat peristiwa penetapan kebijakan anggaran di lingkungan pemerintahan, di mana sarat dengan kompromi berbagai kepentingan politik elit yang cenderung mengabaikan kepentingan publik yang lebih besar. Hal ini bisa jadi agenda publik yang telah disusun pada awal pembahasan anggaran tiba-tiba berubah drastis setelah anggaran tersebut resmi disahkan. Perubahan drastis inilah yang memunculkan adanya penyakit “katarak”, karena membawa implikasi yang sangat luas terhadap perilaku para eksekutif maupun legislatif yang cenderung mengaburkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam kebijakan anggaran. Metafora ini mempunyai tujuan untuk memahami pemikiran dari pandangan tradisional mengenai anggaran, dan mendorong cara berpikir transendental dalam konteks perspektif definisi sosial dilakukan dalam setting penetapan kebijakan anggaran di lingkungan pemerintahan.

6.4. Metafora Katarak : Memahami Proses Penyusunan Anggaran Daerah

Berangkat dari penjelasan pembahasan sebelumnya melihat adanya patalogi “katarak”. Sadar atau tidak, saat ini “katarak” sudah

merasuk kedalam proses penyusunan anggaran daerah bagaikan tumor ganas yang merambah ke seluruh tubuh birokrasi, bahkan menjalar hingga berbagai dimensi kehidupan masyarakat. Proses penyusunan anggaran daerah merupakan proses politik dan melibatkan berbagai aktor (birokrasi, politisi dan masyarakat). Masing-masing aktor tentu memiliki kepentingan-kepentingan tertentu baik tersembunyi maupun terangan-terangan yang satu dengan lain dalam interaksinya mungkin bisa jadi saling berbenturan.

Sumber munculnya pertentangan kepentingan, karena kesalahan para aktor dalam mempersepsikan anggaran sebagai wahana untuk memaksimalkan tujuan dirinya. Akibatnya para aktor tersebut akan memanfaatkan posisinya untuk menggunakan segala cara demi untuk mencapai hasil (tujuan) yang optimal demi kepentingannya maupun kelompok. Kondisi ini menyebabkan kepentingan masyarakat akan terabaikan. Perbedaan atau pertentangan kepentingan dapat diperoleh dengan menggunakan metafora “katarak”.

Blumer (1969:2) telah menekankan premis-premis yang sangat menonjol dari interaksionisme simbolik yang mendasarkan pada tiga asumsi dasar :

“(1) ... Manusia bertindak terhadap suatu obyek berdasarkan makna-makna yang ada pada sesuatu itu bagi mereka; (2) ... Makna itu diperoleh dari hasil interaksi sosial yang dilakukan seseorang dengan orang lain; dan (3) ... Makna-makna tersebut disempurnakan di saat proses interaksi sosial sedang berlangsung digunakan oleh seseorang dalam berhadapan dengan sesuatu yang ditemuinya”.

Ketiga premis di atas digunakan sebagai dasar untuk menganalisis realitas sosial yang berkaitan dengan kehidupan manusia dan perilaku manusia dan untuk memperkaya bahan ilmu pengetahuan. Apabila premis-premis tersebut kita hubungkan dengan karya Morgan (1980;1986), maka akan menarik bagi seseorang untuk melakukan observasi karena mampu menangkap arti penting dalam realitas sosial dengan menggunakan suatu alat yang disebut metafora. Metafora adalah satu kiasan (*figure of speech*) dengan menggunakan kata-kata yang sebenarnya mengandung arti tertentu. Penggunaan metafora memberikan kita untuk melihat cara memaksimalkan kemiripan dan analogi di antara kata-kata yang sedang

disandingkan pada kiasan tersebut, sehingga kalimat itu pada akhirnya bisa memiliki arti berbeda dari arti harafiah kata-kata itu sebenarnya. Dengan kata lain Metafora menyebabkan kata-kata mengandung banyak konotasi lainnya ketimbang hanya arti harafiahnya.

Triyuwono (2000:216) menggunakan metafora sebenarnya bukan merupakan cara langsung menginterpretasikan realitas, tapi merupakan "*cara berpikir dan cara melihat* " yang meliputi bagaimana kita memahami dunia kita secara umum. *Cara berpikir dan cara melihat* ini merupakan suatu abstraksi untuk menentukan satu sisi di atas realitas, artinya hanya menekankan pada sifat-sifat tertentu dan tidak pada yang lainnya (Morgan,1980). Cara efektif dan sederhana merupakan salah satu dasar bertindak bagi kita untuk mempersepsikan dan memahami realitas yang rumit tersebut.

Bertindak dalam memilih dan mengambil sebuah objek sebagai metafora bagi peneliti dan individu-individu yang lain, harus mempunyai pemahaman yang sama dan baik terhadap arti dari obyek tersebut. Pemahaman yang logis dapat menghindarkan dari aspek kegagalan, sehingga realitas yang ingin peneliti pahami dan komunikasikan kepada orang lain dapat dijelaskan dengan baik. Dengan demikian, premis kedua dan ketiga dari Blumer sangat relevan untuk meneliti dengan cermat proses pemahaman arti objek tersebut.

Objek di dalam perspektif interaksi simbolik mempunyai pengertian jauh lebih luas daripada sekedar benda fisik. Objek seringkali juga disebut objek sosial, karena makna objek bagi individu diperoleh dari hasil interaksinya dengan individu lain. Jadi arti sebuah objek sebenarnya merupakan kreasi sosial. Artinya bahwa proses definisi dan interpretasi yang terjadi dibentuk dan muncul lantaran dari dalam interaksi antarmanusia (Blumer,1969:11-2). Arti dari objek dalam konteks bahasa bisa ditransfer dari satu situasi ke situasi lain, kata-kata dan arti baru diciptakan sementara arti akar digunakan secara metaforis untuk menangkap penerapan baru (Morgan,1980:610). Misalnya, kata "organisasi" yang digunakan oleh Morgan (1980) awalnya hanya untuk menjabarkan tindakan mengorganisasi atau keadaan terorganisasi, terutama dalam pengertian biologi. Kata tersebut pada tahun 1873 digunakan untuk mengacu pada suatu badan, sistem atau masyarakat yang terorganisasi melalui proses interaksi. Contoh ini menunjukkan bahwa arti sebuah objek dapat diciptakan secara sosial melalui ekstensi metaforis.

Tindakan yang diambil seseorang terhadap realitas, setelah menangkap arti realitas sosial baik melalui metafora maupun tanpa metafora. Dengan kata lain, arti realitas sangat menentukan jenis tindakan yang diambilnya. Tindakan yang diambil oleh seseorang berdasarkan imajinasi terhadap realitas yang ingin dia pahami dapat melalui metafora. Dalam konteks ini Morgan menyatakan bahwa baik imajinasi maupun metafora bukan sekedar bangunan interpretatif atau cara melihat, tapi juga memberi kerangka kerja untuk bertindak (Triyuwono,2000:218).

Apabila seseorang mengimajinasikan pendekatan mekanistik pada organisasi sebagai mesin yang cenderung melihat suatu permasalahan terbatas pada suatu ranah tertentu yang sarat prosedur dan aturan-aturan yang kaku. Pendekatan ini telah membawa konsekuensi substansial dari tindakan dunia mekanistik dalam pencapaian sasaran yang berorientasi pada inovasi dan kreativitas. Inovasi dan kreativitas secara langsung maupun tidak langsung pasti akan mempengaruhi persepsi atau pemikiran individu-individu (mengenainya) dan tindakan mereka (terhadapnya). Berkenaan dengan itu, Morgan (1986:20) mengemukakan bahwa :

“ Penggunaan mesin (metafora) secara radikal telah mentransformasikan sifat aktivitas produktif dan telah meninggalkan tanda pada imajinasi, pemikiran dan perasaan manusia disepanjang zaman. Ilmuwan telah memproduksi interpretasi mekanis atas dunia yang alami, dan filsuf serta psikolog telah mengartikulasikan teori-teori mekanis dari pikiran dan perilaku manusia (Triyuwono, 2000:219)”.

Tampaknya imajinasi ini sangat relevan untuk digunakan dalam melihat peristiwa penetapan kebijakan anggaran di lingkungan pemerintahan, di mana sarat dengan kompromi berbagai kepentingan politik elit yang cenderung mengabaikan kepentingan publik yang lebih besar. Hal ini bisa jadi agenda publik yang telah disusun pada awal pembahasan anggaran tiba-tiba berubah drastis setelah anggaran tersebut resmi disahkan. Perubahan drastis inilah yang memunculkan adanya katarak, karena membawa implikasi yang sangat luas terhadap perilaku para eksekutif maupun legislatif yang cenderung mengaburkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam kebijakan anggaran. Katarak

sebagai gagasan dibangun melalui suatu kerangka kerja untuk memahami praktik kebijakan anggaran yang lebih baik, maka perlu mengusulkan secara khusus dan jelas metafora kepentingan. Metafora ini mempunyai tujuan untuk memahami pemikiran dari pandangan tradisional mengenai anggaran, dan mendorong cara berpikir transendental dalam konteks perspektif definisi sosial dilakukan dalam setting penetapan kebijakan anggaran di lingkungan pemerintahan. Metafora ini dicerminkan dari realitas yang diperoleh berdasarkan pernyataan-pernyataan mereka yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran dan sesuai dengan dimensi definisi sosial :

“... Proses Musrenbang hanya sebagai alat bagi pemerintah untuk menarik simpati, namun bagi kami peserta terkesan bahwa musrenbang ini tidak berjalan efektif, efisien serta pemborosan biaya yang tidak memberikan manfaat berarti bagi masyarakat. Karena waktu yang terbatas dan kehadiran nara sumber hanya untuk memenuhi prosedur formal tanpa memberikan informasi untuk mencari solusi atas substansi permasalahan, serta tidak adanya metode dengan kriteria yang jelas dalam memutuskan usulan yang diterima maupun usulan yang ditolak, sehingga kami sebagai peserta Musrenbang sepulangnya mengikuti forum ini tidak dapat memberikan tanggapan kepada masyarakat semuanya menjadi serba kabur dan penuh ketidakpastian. Ibaratnya seperti orang mengidap *penyakit katarak*, sehingga kabur atau tidak bisa melihat dan menangkap maksud dan tujuan dari forum tersebut (*lihat bab 2*)”

...Kerap kali usulan dan aspirasi yang kami sampaikan dalam proses perencanaan sulit dapat direalisasikan, karena banyak kepentingan dan kekuatan lain yang memainkan peran yang dianggap jauh lebih penting. Bagi eksekutif maupun legislatif anggaran sebagai janji politik untuk memperjuangkan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan sosial sebagai bentuk goal congruence. Dalam implementasinya anggaran hanya sebuah proses quasi yang kaya dengan pertukaran interpersonal. Buktinya anggaran hanya sebagai

instrument politik bagi anggota dewan maupun eksekutif, dapat dilihat secara nyata bahwa jargon yang selalu didengungkan adalah kesejahteraan rakyat...apa hasilnya tidak pernah nyata dirasakan oleh rakyat kebanyakan. Saya katakan bahwa para eksekutif dan legislatif selalu diselimuti *katarak* dalam penentuan alokasi anggaran hanyalah untuk meningkatkan kesejahteraan demi kepentingan dan tujuan politik mereka, bukan merupakan gerakan sosial (*lihat bab 3*)

“...politik desentralisasi dalam era reformasi membawa perubahan signifikan dalam proses penyusunan anggaran dengan lahirnya UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 dan membawa secerca harapan baru bagi masyarakat. Harapan yang selalu disampaikan pemerintah bersifat menjanjikan, namun dalam kenyataannya tersebut cenderung mengaburkan kepentingan masyarakat. Pengaburan inilah saya istilahkan dengan suatu penyakit *katarak*. Penyakit ini dapat dilihat dari proses penyusunan anggaran selama ini selalu berlangsung tertutup dan bahkan pos anggaran belanja terkadang melampau batas kewajaran. Atas dasar itulah, maka proses penyusunan anggaran daerah menjadi sarat dengan kompromi berbagai kepentingan politik elit yang cenderung mengabaikan kepentingan publik yang lebih besar. Berbagai kendala dalam proses penyusunan anggaran pada dasarnya menunjukkan bahwa wajah dan tata kelola proses penyusunan anggaran dalam era reformasi seperti boneka sawah. Karena sisi pengeluaran APBD lebih banyak didominasi oleh pembiayaan rutin yang menyangkut pembelian sarana dan prasarana penunjang bagi kegiatan aparat pemerintah maupun anggota DPRD (*lihat bab 4*)

... Sulit dipukiri memang, proses penyusunan anggaran tidak terjadi titipan-titipan baik secara vertikal maupun horizontal. Kecenderungan inilah yang akhirnya mengaburkan kepentingan publik yang lebih besar demi kepentingan segelintir pihak. Pengaburan yang saya maksudkan seperti orang yang terkena penyakit *katarak* yang sulit melihat keadaan yang sebenarnya. Artinya pihak-pihak ini kurang memperhatikan kepentingan

publik yang lebih luas hanya lebih mementingkan pribadi maupun kelompok. Kecenderungan ini akan sulit untuk mengelaborasi secara proporsional dari sekian banyak kepentingan yang ada ke dalam anggaran. Untuk melakukan semua hal tersebut kami harus mampu mengakomodasi semua kepentingan tersebut, agar apa yang kami susun dapat terealisasi. Untuk mensiasati hal tersebut kami melakukan slack pada anggaran yang disusun agar dapat menutupi kekurangan-kekurangan yang ada (*lihat bab 5*).

... Kalau bicara pada proses pembahasan anggaran memang sulit dipungkiri tidak terjadi tarik ulur, karena harus disadari bahwa begitu banyak kepentingan yang mengintervensi baik pribadi maupun kelompok termasuk institusi itu sendiri. Hanya saja bagaimana mengelaborasi dari sekian banyak kepentingan tersebut ke dalam anggaran, sementara anggaran pemerintah yang tersedia sangat terbatas. Disinilah seringkali terjadi pengaburan nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam kebijakan anggaran dibelokkan untuk kepentingan pribadi dan golongan dengan mengatasnamakan rakyat. Istilah pengaburan yang saya gunakan seperti perilaku orang-orang yang terindikasi penyakit *katarak*. Salah satu ciri penyakit katarak ini adalah apabila terkena sinar menjadi kabur, begitu pula sebaliknya diwaktu gelap menjadi terang. Artinya bahwa kepentingan individualistik itu sudah dikemas sedemikian rupa dalam suatu kebijakan anggaran sehingga tidak tampak sewaktu dibahas secara resmi, namun baru tampak jelas bagi mereka yang mengusulkan anggaran tersebut setelah melalui negosiasi dan kesepakatan bersama. Untuk dapat memberikan keyakinan pada masyarakat, maka pembahasan anggaran seolah-olah mengedepan daftar kebutuhan dan keinginan rakyat itu sendiri. Tentu untuk mengatasi semua itu tidaklah mudah dan perlu waktu maupun komitmen dari semua aktor yang terlibat dalam semua tahapan proses pada anggaran dengan tidak mengedepankan kepentingan sempitnya, tetapi lebih pada kepentingan masyarakat luas. Agar pembahasan anggaran berpihak pada masyarakat, maka kami selaku pihak legislatif

harus cermat dan telaten serta memiliki ketajaman dalam melakukan analisis (*lihat bab 6*).

Pernyataan-pernyataan di atas memberikan suatu gambaran keadaan tentang proses kebijakan penganggaran yang disembunyikan baik sadar maupun tidak sadar sebagai kebutuhan sosial. Kebutuhan sosial menjadi suatu ekspektasi bagi masyarakat yang tak terhindar dalam kehidupan bersama. Ekspektasi yang berpeluang untuk dipenuhi atau terhindari dijadikan sebagai isu keinginan masyarakat. Tindakan ini yang menunjukkan adanya pengaburan kepentingan dalam kebijakan penganggaran, dapat dilihat dengan jelas dari suatu ekspresi menarik yang secara eksplisit dieksternalisasikan oleh para individu melalui ungkap “katarak”. Dalam berbagai konteks pernyataan tersebut, “katarak” dalam pengertian ini disebut dengan “konsep katarak penganggaran”²⁵. Apabila realitas ini dibiarkan meluas dan tanpa tindakan preventif akan menjadi patologi sosial yang dapat menimbulkan depresiasi sosial, disfungsi sosial, dan disorientasi sosial. Dari sudut pandang sosial, “Katarak penganggaran” merupakan simbol yang sangat penting bagi individu untuk mengekspresikan makna transendentalnya ke dalam praksis nyata. “Katarak penganggaran” adalah tindakan memformalkan kebijakan penganggaran dengan menyelipkan kepentingan individualistik. Akibatnya “katarak” ini berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat jika diketahui oleh publik. Selain pernyataan mereka juga didukung berdasarkan data empiris.

6.5. Ringkasan

Proses pembentukan kebijakan tidak dapat terhindar dari upaya individu atau kelompok tertentu yang berusaha mempengaruhi para pengambil keputusan, agar kebijakan dapat lebih menguntungkan pihak tertentu. Semua itu, merupakan manifestasi dari kekuatan politik (*political*

²⁵ Konsep “katarak” dipergunakan dalam proses pengambilan keputusan anggaran yang dicapai melalui rekonsiliasi berbagai kepentingan dan permintaan yang saling berbeda untuk mencapai posisi tawar-menawar politik dengan diikuti kekerasan (konflik) internal dengan menghasilkan teka-teki kolektif berbagai kepentingan yang justru dapat mengaburkan realitas sesungguhnya. Katarak ini dapat dilihat sebagai gambaran pola perilaku manusia menyangkut aspek *behavioralisme* lain berupa etika, moral, kekuasaan, konflik, dan fungsionalisme, tindakan.

power) untuk mempertahankan stabilitas dan kepentingan masing-masing aktor. Bahkan tak jarang, terjadi pula intervensi kekuasaan dan tarik-menarik kepentingan politisi dari pemegang kekuasaan atau aktor yang memiliki pengaruh dalam posisi politik. Oleh karena, serangkaian komponen, proses, alokasi sumber daya serta aktor dan kekuasaan sangat berperan di penetapan kebijakan anggaran sebagai sebuah sistem. Akibat rekonsiliasi berbagai kepentingan dan permintaan yang saling berbeda untuk mencapai posisi tawar-menawar politik dan menghasilkan teka-teki kolektif kepentingan, yang justru mengaburkan realitas sesungguhnya. Pengaburan ini yang disebut dengan “katarak penganggaran”, dan tidak bisa dilihat secara transparan oleh pihak luar. Metafora “katarak penganggaran” dalam proses pengambilan keputusan anggaran sesungguhnya dapat dilihat sebagai gambaran pola perilaku manusia menyangkut aspek *behavioralisme* lainnya, yaitu berupa etika, kekuasaan, konflik, dan fungsionalisme.

Pola perilaku manusia memberikan suatu gambaran keadaan tentang proses kebijakan penganggaran yang disembunyikan baik sadar maupun tidak sadar sebagai kebutuhan sosial. Kebutuhan sosial menjadi suatu ekspektasi bagi masyarakat yang tak terhindar dalam kehidupan bersama. Ekspektasi yang berpeluang untuk dipenuhi atau dihindari dijadikan sebagai isu keinginan masyarakat. Tindakan ini yang menunjukkan adanya pengaburan kepentingan dalam kebijakan penganggaran, dapat dilihat dengan jelas dari suatu ekspresi menarik yang secara eksplisit dieksternalisasikan oleh para individu melalui ungkap “katarak”. Dalam berbagai konteks pernyataan tersebut, “katarak” dalam pengertian ini disebut dengan “katarak penganggaran”. Apabila realitas ini dibiarkan meluas dan tanpa tindakan preventif akan menjadi patologi sosial yang dapat menimbulkan depresiasi sosial, disfungsi sosial, dan disorientasi sosial. Dari sudut pandang sosial, “Katarak penganggaran” merupakan simbol yang sangat penting bagi individu untuk mengekspresikan makna transendentalnya ke dalam praksis nyata. “Katarak penganggaran” adalah tindakan memformalkan kebijakan penganggaran dengan menyelipkan kepentingan individualistik. Akibatnya “katarak penganggaran” ini berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat jika diketahui oleh publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James. 1969. *Public Policy Making*, Second edition: Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Blumer, Herbert., 1969. *Symbolic Interactionism, Perspective and Method*, Englewood Cliff. New Jersey : Prentice Hall, Inc.
- Linton, Ralph. 1984. *Antropologi: Suatu Penyelidikan Tentang Manusia*, Bandung: Jemmars.
- Livingstone, Churchill. 1993. *Health Policy, Development, Implementation and evaluation in Australia*, Heather Gardner, Australia: Longman Cheshire Pty Limited.
- Morgan, Gareth. 1986. *Images of Organization*, Beverley Hills: Sage
- Ramlan, Surbakti. 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta
- Ryan, Bob; Robert W. Scapens and Michael Theobald. 2002. *Research Methods and Methodology in Accounting and Finance*, 2nd Edition. Thomson, London.
- Scapens, Robert W. 1991. *Management Accounting: a Review of Recent Developments*, 2nd Edition. MacMillan, London.
- Scapens, Robert W. and J. Arnold. 1986. Economics and Management Accounting Research, in Michael Bromwich and Anthony G. Hopwood. 1986. *Research and Current Issues in Management Accounting*. Pitman: pp. 78 - 102, London.
- Triyuwono, Iwan. 2000. *Organisasi dan Akuntansi Syan'ah*. Penerbit LKiS, Yogyakarta
- Worall, Les; Chris Collinge dan Tony Bill. 1998. Managing Strategies in Local Government, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 11, No. 6, pp. 472 – 493.

Peraturan-Perundangan:

Tap MPR Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998, tentang *penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang berkeadilan; serta perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*"

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1948, tentang *pokok-pokok pemerintahan daerah.*

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999, tentang *pemerintahan daerah.*

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 1999, tentang *perimbangan keuangan pusat dan daerah.*

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.*

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang *Keuangan Negara.*

Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Tentang *Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.*

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah.*

Keputusan Menteri Dalam Negeri No, 29 Tahun 2002 Tentang *Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 26 Tahun 2006 Tentang *Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007.*

Kliping Harian Surat Kabar (Koran).

Jawa Pos, 2007, *45 Anggota Dewan minta Laptop*, Maret 20

Kompas, 2002, November 18.

Pontianak Post, 2008. *Dugaan Penyelewengan Dana Alokasi Khusus (DAK) Pendidikan*, Nopember 19.

Pontianak Post., 2010. *Giliran 14 Anggota Dewan Penerima Dana YB Disidangkan*, Januari 15.

Radar Malang, 2007, *Rp 1 Miliar untuk Kunker Ke Australia: Saksikan Pameran Perdagangan di Perth*, September 20.

Seputar Indonesia, 2008, *Dewan Klaim Pengadaan Mobil Prosedural*, Maret 20.

Tempo, 2004, Januari 15.

BAB 7 SIMPULAN

Berdasarkan uraian dan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa carut marutnya permasalahan di balik praktik kebijakan perencanaan dan penganggaran di organisasi sektor publik, pada umumnya disebabkan oleh aspek perilaku manusia yang termotivasi oleh aspek materiil atau keuangan. Permasalahan tersebut terjadi ketika rakyat memberikan delegasi kepada legislatif dan eksekutif. Artinya rakyat memberikan sebagian wewenang untuk mengatur dan mengurus organisasi pemerintahan kepada legislatif dan eksekutif. Dalam hal ini, kemungkinan yang terjadi adalah penyalahgunaan atas wewenang yang diberikan. Penyalahgunaan atas wewenang dapat dilihat dari Interaksi di antara mereka yang dapat memberi manfaat berupa pemahaman dalam pengambilan kebijakan anggaran. Berdasarkan pada penyajian hasil penelitian dan pembahasan, dalam bab ini peneliti menarik beberapa kesimpulan berkaitan dengan kajian “ Etika dalam Penganggaran Sektor Publik” sebagai berikut :

Hampir semua perundang-undangan yang lahir pada era reformasi sudah mengadopsi prinsip tata pemerintahan partisipatif. Hanya saja, pengaturan tersebut kurang berimbang karena lebih menekankan sisi kewajiban masyarakat dibanding dengan hak-hak masyarakat. Indikasinya, dapat dilihat pada perhehatan musrenbang era reformasi telah diklaim menggunakan pendekatan partisipatif, namun masyarakat hanya diwajibkan ikut terlibat.

Masyarakat sebagai *stakeholders* hanya dijadikan objek partisipasi. Objek partisipasi hanya dijadikan “medan magnet” bagi pelibatan partisipasi masyarakat sebagai media komunikasi yang komulatif. Media komunikasi dilakukan melalui “pembuka kran” sebagai saluran “input ide” masyarakat untuk turut serta dalam perencanaan dan penganggaran yang bentuk tindakan rasionalitas. Tindakan ini bertujuan untuk memberikan kesenangan bagi masyarakat dalam berpartisipasi di Musrenbang. Namun dalam kenyataannya tidaklah sebanding dengan harapan yang diinginkan masyarakat disimbolkan seperti “*bottle neck*”, sehingga berubah menjadi penolakan atau protes masyarakat yang cenderung apatisme. Alasan penolakan atau protes tersebut setelah melihat kenyataan bahwa konsep partisipasi yang dibangun pemerintah pada era

reformasi melalui Musrenbang tidak lebih hanya perbedaan istilah atau “ganti baju” dengan konsep partisipasi yang telah dibangun pada masa orde baru. Akibatnya menimbulkan “ketidakpercayaan” masyarakat pada pengembangan partisipasi masa yang akan datang.

Carut marut dalam perencanaan dan penganggaran sebagai gambaran kronologik kebijakan rezim kekuasaan. “Reformasi” pada dasarnya terjadi pada setiap rezim kekuasaan, namun konten (isi) masing-masing reformasi berbeda. Rezim-rezim sebelumnya yang meninggalkan keadaan sudah carut marut, berlanjut hingga sampai pada rezim kekuasaan masa reformasi. Pada rezim kekuasaan saat sekarang ini tidak menunjukkan perubahan sebagaimana yang dikehendaki reformasi itu sendiri, bahkan kehilangan arah dari semangat yang didambakan. Indikasinya, dapat dilihat dari output Musrenbang dan penganggaran dalam bentuk APBD tidak sesuai harapan. Hal ini tercermin dari, besaran partisipasi masyarakat dalam Musrenbang tidak sinkron dengan alokasi anggaran yang semestinya diperuntukkan untuk masyarakat. Karena para eksekutif dan legislatif lebih mengutamakan haknya dari pada kewajibannya, sehingga tidak sejalan dengan undang-undang dan peraturan yang ada. Ketidapatuhan dalam konteks ini berbentuk “ego sektoral” yang lebih mengutamakan kepentingan sendiri, serta bentuk pemaksaan kehendak lainnya. Ego sektoral cenderung menimbulkan ketidakadilan baik dalam proses penyusunan perencanaan maupun penganggaran daerah.

Proses penyusunan APBD menemukan bahwa perencanaan anggaran terkait dengan partisipasi masyarakat yang terjadi adalah kurangnya perhatian pemerintah terhadap kesejahteraan sosial masyarakat. Hal ini tercermin dari jumlah dana alokasi yang menyangkut kepentingan masyarakat dalam APBD masih dirasakan kurang oleh masyarakat sehingga terjadi peningkatan angka kemiskinan dan penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat. Karena kebijakan maupun alokasi anggaran yang ditentukan oleh para eksekutif dan legislatif ditengarai belum dapat meningkatkan kondisi kesejahteraan masyarakat.

Kondisi di atas menimbulkan ketimpangan proporsi bagi pengeluaran aparatur yang melebihi pengeluaran publik dengan presentase yang tidak seimbang, mengakibatkan peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi tidak optimal. Tidak optimalnya hal tersebut ada dua bentuk persoalan berkenaan dengan penyusunan anggaran. *Pertama*, pihak eksekutif dan legislatif merasa terganggu atau tidak suka dengan adanya

transparansi anggaran. Hal tersebut secara tidak langsung akan mengurangi otoritas yang selama ini mereka nikmati. *Kedua*, persoalan yang berkaitan dengan aturan-aturan formal yang ada, yakni bahwa masing-masing pihak dan lembaga memiliki batas kewenangan masing-masing serta prosedurnya sendiri-sendiri. Kedua kendala ini yang menyebabkan pilihan-pilihan alokasi anggaran dalam APBD seringkali tidak mencerminkan keberpihakan pada masyarakat.

Selama ini, kendala yang seringkali dimunculkan sebagai justifikasi belum mampunya pemerintah daerah menyediakan pelayanan dengan kualitas memadai adalah keterbatasan dana. Justifikasi tersebut disebabkan masih belum ada pengelolaan keuangan daerah yang tercermin dalam APBD dapat berperan sebagai dokumen publik untuk mewujudkan akuntabilitas demokrasi pada masyarakat. Hambatan dalam mewujudkan APBD sebagai bentuk akuntabilitas demokrasi, karena pihak eksekutif dan legislatif merasa terganggu atau tidak suka dengan adanya transparansi anggaran. Akibatnya sasaran kebijakan alokasi anggaran dalam mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat menjadi terabaikan.

Proses pembahasan dan penetapan APBD menemukan bahwa pergeseran paradigma anggaran yang berbaju kinerja tetapi *contentnya* masih dominan tradisional. Penerapan paradigma ini menjadi sulit karena berbenturan dengan budaya paternalistik yang sangat kental di pemerintahan. Di sisi lain tarik ulur kepentingan eksekutif dan legislatif sering terjadi pada tahapan pembahasan yang alot, sehingga menyebabkan mundurnya jadwal pengesahan APBD.

Keterlambatan jadwal pengesahan inilah yang dapat menimbulkan dampak terjadi penyimpangan atas kepentingan masing-masing, sehingga memerlukan negosiasi atau lobi dengan cara “main mata” sebagaimana diungkapkan salah seorang tim anggaran eksekutif. Dalam kaitan inilah konsep keseimbangan kekuasaan itu ternyata melenceng dari ruh gagasannya. Bagi eksekutif maupun legislatif, anggaran hanya ditempatkan sebagai citra, yaitu sebuah mesin politik yang memobilisasi kekuasaan, bukan sebagai basis perjuangan politik nurani. Artinya, pihak legislatif maupun eksekutif tidak memandang anggaran sebagai bagian dari gerakan sosial (*social movement*), bahkan justru merupakan alat untuk mempengaruhi kebijakan dan mengontrol pemerintahan, atau hanya sebagai “kendaraan politik” untuk meraih kekuasaan dan keleluasaan. Akibatnya, eksekutif dan legislatif hanya berorientasi pada kekuasaan dan

kekayaan material semata, bukan pada misi perjuangan yang berguna bagi masyarakat. Dengan demikian, ketika berhasil menduduki jabatan pemerintahan, mereka melupakan basis dukungan rakyat yang telah mengangkatnya meraih kekuasaan.

Pilliang (2005) menyatakan bahwa penciptaan citra dan manipulasi teks dilakukan demi kekuasaan murni dengan menyembunyikan kebenaran itu sendiri. Sementara di lain pihak telah terciptanya sebuah “pembaharuan”, namun tidak banyak memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Selain itu juga ruang gerak dari legislatif cenderung terlihat pasif dalam mencari inovasi dan berbuat sesuatu dalam rangka menengakkan akuntabilitas, selain rutinitas sidang yang seremonial. Untuk mengaburkan praktik yang sesungguhnya terjadi dengan membangun interaksi pencitraan yang manis di depan publik dengan bahasa-bahasa hipokrit (munafik). Kata-kata tersebut seperti “berjuang untuk *rakyat kecil*”, “mencerdaskan bangsa” digunakan sebagai slogan keseharian pada tingkat bahasa dan simbol-simbol politik (*symbolicum horrobilis*), untuk menutupi realitas yang sesungguhnya. Kekaburan inilah yang ditafsirkan oleh informan dengan istilah katarak. Fakta sosial yang tergambarkan pada fenomena sebagaimana diuraikan di atas merupakan praktik etika dalam perencanaan dan penganggaran.

KATARAK ANGGARAN:

INTERAKSI DAN SIMBOL KEBIJAKAN DEMI KEPENTINGAN RAKYAT



Dr. Sy.A.Razak Alqadrie, SE, MM, Ak, CA, Lahir di Pontianak 01 September 1962, riwayat pendidikan Lulus SD Negeri 37 Pontianak tahun 1975, SMP Negeri V Pontianak Tahun 1979, SMA Negeri 2 Pontianak Tahun 1982, Akademi Akuntansi Pontianak Tahun 1990, Sarjana Akuntansi Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Pontianak Tahun 1994, Sarjana Ekonom Jurusan Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Tanjungpura Pontianak Tahun 1996, Magister Manajemen Universitas Brawijaya Malang Tahun 2000, dan Program Doktor Ilmu Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya Malang Tahun 2011. Dosen tetap PNS Politeknik Negeri Pontianak. Aktif mengajar diberberapa kampus di Kalimantan Barat. Selain itu juga aktif di kantor Akuntan Publik dan di profesi organisasi seperti IAI, ISEI, ICMI dan lain-lain.

Dalam paham demokrasi, anggaran negara ditentukan dari interaksi antara eksekutif dan legislatif. Stakeholder anggaran itu mewakili suara rakyat dalam merencanakan pembangunan untuk kepentingan rakyat. Anggaran merupakan manifestasi dari interaksi stakeholdernya dalam bentuk angka. Anggaran itu tidak selalu dibaca eksistensial kebenaran, tetapi ada kalanya ditangkal skeptik untuk memungkinkan n menerima reflektif melihat hiperrealitas. Konsep simbol yang mensublimasi konsep nyata. Hal-hal yang yang tak terumuskan, namun ada dan tak terelakkan. Di sejumlah komunitas, kebohongan adalah siasat yang bisa dimaklumi jika digunakan untuk menghindari konflik, menjaga harmoni, dan mematuhi aturan sosial. Sejalan dengan pernyataan Pablo Picasso bahwa "seni adalah kebohongan yang memungkinkan kita menyadari kebenaran".

Anggaran di satu sisi muatan janji politik, di sisi lain rencana kerja. Dalam perjalanannya, sebenarnya tidak harus bermakna hal yang sama, bisa berdiri sendiri, tetapi interaksi stakeholder mengandung politisasi anggaran. Politisasi anggaran ini yang melahirkan simbol-simbol kepentingan dan kekuasaan. Politisasi anggaran yang berakar pada paham pluralisme-liberalisme ini yang berkuat dalam tiga aliran besarnya, relativisme etika, budaya dan agama. Politisasi anggaran yang memburamkan suara rakyat adalah surat tuhan. Tuhan dibaca sesuatu yang dipentingkan terhadap kepentingan dan kekuasaan yang parsial. Keburaman dalam politisasi anggaran dalam tulisan ini yang disebut sebagai **katarak anggaran**. Anggaran yang keruh ditembus dengan nalar karena tertutup lapisan relativitas budaya dan etika. Relativisme budaya berbeda dengan relativisme etika. Relativisme etika berbicara tentang pengabaian prinsip dan tidak adanya rasa tanggung jawab dalam pengalaman hidup seseorang. Sebaliknya, relativisme budaya berbicara mengenai pegangan yang teguh pada prinsip, pengembangan prinsip tersebut, dan tanggung jawab penuh dalam kehidupan dan pengalaman seseorang.

Demi kepentingan rakyat maka restorasi anggaran harus terus gencar digalakkan sehingga anggaran sebagai suara rakyat adalah suara tuhan. Tidak ada kepentingan lain yang dipentingkan kecuali demi kepentingan rakyat.

ISBN 978-602-5973-36-9



9 786025 973369



WINEKA MEDIA