

PENGANGGARAN DAERAH: KONSENSUS, KEKUASAAN DAN POLITIK ANGGARAN

Ikhsan Budi Riharjo

Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIESIA) Surabaya

Made Sudarma, Gugus Irianto, Rosidi

Universitas Brawijaya

ABSTRACT

The purpose of this research is to find out the role of the executive and legislative in the process of preparation, discussion, determination and implementation of local budgets. The design of study by qualitative method. The paradigm that is used in this study is a critical interpretive paradigm. Bourdieu critical theory is used as analysis tool to examine the role and position of the executive and legislative in the process of preparation, discussion, determination and implementation of the budget. The data collection techniques is done by using in-depth interview technique with the informants, and carried out unstructured and informal in various situations. The results show that, the budget which has determined through the political process, is generated by the system which has been dominated by the power structure. Executive domination supported by the advantages, especially in terms of experience, knowledge, and mastery of all governmental functions. By habitus and capital owned, executives have the ability to dominate the field of discussion, determination and implementation of the budget. While the legislative position in the politics of the budget, realized through consensus with the executive, which is determined by the political forces that dominate

Keywords: *Local Budgeting, Consensus, Power, Politics Budget, The Executive and Legislative.*

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui peran eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan, pembahasan, penetapan dan pelaksanaan anggaran daerah. Desain penelitian menggunakan metode kualitatif. Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma interpretif kritis. Teori kritis Bourdieu digunakan sebagai pisau analisis untuk mengkaji peran dan kedudukan eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan, pembahasan, penetapan dan pelaksanaan anggaran. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara mendalam dengan para informan, dan dilakukan tidak terstruktur dan informal dalam berbagai situasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, anggaran yang telah ditetapkan melalui proses politik, dihasilkan melalui sistem yang telah didominasi oleh struktur kekuasaan. Dominasi eksekutif didukung oleh keunggulan yang dimiliki, terutama dalam hal pengalaman, pengetahuan, dan penguasaan terhadap seluruh fungsi pemerintahan. Dengan habitus dan modal yang dimiliki, eksekutif memiliki kemampuan untuk mendominasi ranah pembahasan, penetapan dan pelaksanaan anggaran. Sedangkan posisi legislatif dalam

politik anggaran, diwujudkan melalui konsensus bersama eksekutif, yang ditentukan oleh kekuatan politik yang mendominasi.

Kata Kunci: Penganggaran Daerah, Konsensus, Kekuasaan, Politik Anggaran, Eksekutif dan Legislatif

PENDAHULUAN

Anggaran adalah pedoman kerja dan sasaran yang ingin dicapai oleh organisasi di masa yang akan datang, serta merupakan komponen sentral akuntansi manajemen dalam sektor publik untuk kegiatan *planning, coordinating, organizing* dan *controlling*. Anggaran mencerminkan kegiatan organisasi yang penekanannya pada jangka pendek (Henley *et al.*, 1992: 56). Melalui anggaran, manajemen pemerintahan dapat mengendalikan pelaksanaan kegiatan operasional yang diarahkan untuk melaksanakan strategi dalam rangka mewujudkan visi dan misi Pemerintah Daerah.

Anggaran merupakan suatu alat yang esensial untuk dapat menghubungkan antara proses perencanaan dan proses pengendalian dalam suatu organisasi. Karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh suatu organisasi, tidaklah cukup bagi organisasi tersebut jika hanya membuat atau merumuskan tujuan, tetapi juga harus menyusun perencanaan untuk mencapainya. Keterbatasan sumber daya yang dimiliki memaksa mereka untuk merencanakan dan melakukan pengendalian. Jones dan Pendlebury (2000: 25) mengungkapkan bahwa akuntansi manajemen memegang peran krusial dengan menyediakan informasi yang diperlukan untuk mengoperasikan sistem perencanaan dan pengendalian. Sementara Merchant (1981) mengemukakan bahwa, sistem penganggaran adalah suatu kombinasi dari *information flows* dengan proses dan prosedur administratif yang umumnya merupakan bagian integral dari perencanaan jangka pendek dan sistem pengendalian suatu organisasi. Berdasarkan pernyataan tersebut diatas, dapat dikatakan bahwa informasi akuntansi manajemen diperlukan pada tahap perencanaan untuk menentukan aktivitas-aktivitas apa yang akan dilakukan, dan sumber daya yang akan dibutuhkan. Informasi akuntansi manajemen juga dibutuhkan pada tahap pengendalian untuk mengukur seberapa efektif organisasi dalam mencapai tujuan, dan sejauh mana efisiensi penggunaan sumber daya telah dicapai.

Sejak era reformasi yang ditandai dengan meningkatnya keinginan masyarakat akan akuntabilitas dan transparansi kinerja sektor publik, pendekatan yang digunakan

dalam proses penganggaran menggunakan penganggaran kinerja (*performance budgeting*), yang merupakan konsep penganggaran yang menjelaskan keterkaitan antara pengalokasian sumber daya dengan pencapaian hasil yang dapat diukur. Fredrickson (2005) menyatakan bahwa perubahan dalam proses penganggaran dengan penganggaran kinerja ditawarkan untuk mengatasi masalah akuntabilitas pemerintah dan produktivitas (lihat Halachmi 2005).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Proses penyusunan anggaran dalam penganggaran kinerja di lingkungan pemerintah daerah, dimulai dari rencana kerja pada setiap satuan kerja, melalui dokumen usulan anggaran yang disebut Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA SKPD). RKA SKPD kemudian diteliti oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah untuk dinilai kelayakannya (berdasarkan kebijakan umum serta prioritas dan plafon anggaran) untuk diakomodasi dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang akan disampaikan kepada legislatif. Pada tahap inilah proses politik dalam penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan di tentukan oleh eksekutif bersama-sama dengan legislatif. Anggaran yang ditetapkan inilah yang merupakan kontrak kerja pemerintah dalam satu tahun, untuk melaksanakan program dan kegiatannya.

Proses politik dalam penetapan APBD pada dasarnya merupakan sarana dalam mencapai tujuan pembangunan, dan rencana aksi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu diperlukan keputusan politik yang benar-benar melibatkan masyarakat. Partisipasi dalam penganggaran terkait dengan bagaimana melibatkan masyarakat dalam proses penganggaran, mulai dari perencanaan sampai pertanggungjawaban. Persoalan yang hingga sekarang masih terasa adalah, publik cenderung menyerahkan keputusan anggaran pada pemegang kekuasaan (eksekutif dan legislatif). Studi sebelumnya yang dilakukan oleh Dirsmits *et al.* (1980) dalam Cavalluzzo dan Ittner (2004) juga menjelaskan bahwa proses perencanaan, pemrograman dan penganggaran di Amerika Serikat, lebih banyak digunakan sebagai strategi politik untuk mengontrol dan mengarahkan kontroversi, bukan sebagai alat untuk memperbaiki akuntabilitas atau pengambilan keputusan.

Berdasarkan uraian di atas, tujuan penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui peran dan kedudukan eksekutif (pemerintah daerah) dan legislatif (DPRD) dalam proses penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pelaksanaan anggaran.

METODE PENELITIAN

Interpretif Sebagai Pendekatan

Penelitian ini dirancang dengan menggunakan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang dimaksudkan untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, pada kondisi obyek yang alamiah (*natural setting*), serta hasil penelitian yang lebih menekankan pada makna dari pada generalisasi. Realitas sosial atau obyek penelitian dalam penelitian kualitatif, dipandang sebagai sesuatu yang holistik, kompleks, dinamis dan penuh makna (Sugiyono, 2012: 1). Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma interpretif kritis. Teori kritis Bourdieu digunakan sebagai pisau analisis untuk mengkaji peran dan kedudukan eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pelaksanaan anggaran.

Teknik Pengumpulan Data dan Informan Penelitian

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui teknik wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan para informan, dan dilakukan secara tidak terstruktur serta informal dalam berbagai situasi. Dalam menguji kredibilitas data yang diperoleh selama penelitian, peneliti menggunakan metode triangulasi sumber, dilakukan dengan cara mendapatkan data dari sumber yang berbeda-beda melalui teknik wawancara.

Informasi utama diperoleh dari hasil wawancara yang dilakukan dengan tidak terstruktur. Adapun informasi diperoleh dari informan yang dipilih dengan didasarkan atas pertimbangan bahwa informan yang dipilih adalah yang terkait dengan proses penyusunan, penetapan, dan pelaksanaan anggaran di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten XX (bukan nama sebenarnya). Pemilihan informan dilakukan secara *purposive*, dengan menggunakan teknik *snow-ball sampling*. Digunakannya *snow-ball sampling* dimaksudkan untuk mendapatkan informasi yang kredibel sebagai dasar pemahaman atas penyusunan, penetapan, dan pelaksanaan APBD. Penentuan informan

didasarkan atas pertimbangan kredibilitas informasi yang diperoleh, dilakukan dengan cara menggali informasi pada beberapa informan sampai data dan informasi yang diperoleh, menyerupai dan konsisten dengan informasi yang diperoleh sebelumnya.

Informan yang dipilih dalam penelitian ini meliputi: *pertama*, unsur Eksekutif, yang terdiri dari: (a) Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) dan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD), dipilihnya PPKD dan SKPKD sebagai informan penelitian karena kedudukannya sebagai pengelola keuangan daerah, yang bertugas melaksanakan dan mengelola keuangan daerah. Selain itu PPKD bersama pejabat perencanaan daerah dan pejabat lainnya, juga merupakan anggota Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang tugasnya menyiapkan serta melaksanakan kebijakan kepala daerah dalam rangka penyusunan APBD. (b) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), dipilihnya Bappeda sebagai informan penelitian karena kedudukannya sebagai anggota TAPD yang merupakan unsur perencana penyelenggaraan pemerintahan yang melaksanakan tugas dan mengkoordinasikan penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah. (c) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dipilihnya SKPD sebagai informan penelitian karena kedudukannya sebagai pengguna dan pelaksana APBD, yang bertugas menyusun dan melaksanakan Rencana Kerja Anggaran SKPD.

Kedua adalah unsur Legislatif, yaitu Pimpinan dan anggota DPRD, dipilihnya pimpinan dan anggota DPRD sebagai informan penelitian karena kedudukannya sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, penganggaran dan pengawasan. Dalam bidang perencanaan dan penganggaran daerah fungsi DPRD adalah untuk menetapkan sekaligus melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Peran DPRD dalam fungsi penganggaran dilakukan dengan menelaah arah kebijakan anggaran, serta mengevaluasi sejauhmana konsistensi dan signifikansi hubungan antara visi pembangunan daerah dengan kebijakan penganggaran daerah.

Satuan Kajian

Berdasarkan tujuan atau fokus penelitian, satuan kajian (*unit of analysis*) dalam penelitian ini adalah organisasi yang berkaitan langsung dengan proses penyusunan, pembahasan, penetapan dan pelaksanaan anggaran, serta individu yang ada di

dalamnya. Organisasi yang dimaksud adalah Unsur Penyelenggara Pemerintah Daerah, yaitu: eksekutif dan legislatif.

PENGANGGARAN KINERJA DAN POLITIK ANGGARAN: TINJAUAN PUSTAKA

Penganggaran Berbasis Kinerja

Sebelum diberlakukannya sistem penganggaran kinerja, teknik penganggaran pada entitas pemerintah menggunakan metode tradisional yang strukturnya bersifat *line item* dan penyusunannya didasarkan atas pendekatan *Incremental*. Alokasi sumber daya dalam penganggaran tradisional tidak didasarkan pada analisis program dan kegiatan yang dihubungkan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Jones dan Pendlebury (2000: 60) menjelaskan informasi yang disajikan *line item budgeting*, gagal untuk mengidentifikasi jumlah alokasi untuk setiap jasa dan gagal mengidentifikasi perencanaan kegiatan. Sementara dasar penentuan anggaran dalam penganggaran *Incremental* dijelaskan Jones dan Pendlebury (2000: 64) bahwa penentuan anggaran didasarkan pada penerimaan dan pengeluaran/belanja tahunan yang direvisi, perhatian hanya difokuskan pada berapa perubahan marginal yang harus dibuat dari tahun ke tahun.

Dalam penganggaran tradisional, pada tahap pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran, tidak dapat digunakan untuk menilai efisiensi dan efektivitas penggunaan dana yang ditetapkan dalam anggaran. Tolok ukur keberhasilan pelaksanaan anggaran pada waktu itu hanya ditunjukkan dengan adanya keseimbangan antara anggaran pendapatan dan belanja. Kegagalan penganggaran tradisional pada entitas sektor publik inilah, yang dianggap sebagai salah satu penyebab timbulnya in-efisiensi dan pemborosan dalam pengelolaan keuangan negara.

Sebagai salah satu produk reformasi, penganggaran berbasis kinerja menawarkan sistem penganggaran yang memungkinkan untuk menilai efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaan anggaran, yang dapat menghubungkan alokasi sumber daya yang ditetapkan dalam anggaran dengan pencapaian hasil yang dapat diukur. Penganggaran kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang

dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik (Mardiasmo, 2005: 84; Grizzle dan Pettijohn, 2002).

Salah satu peran penting anggaran sektor publik adalah sebagai alat penilaian kinerja. Keberhasilan pelaksanaan anggaran seharusnya dinilai berdasarkan keberhasilannya dalam melaksanakan kegiatannya, dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. *New York Bureau of Municipal Research* mendefinisikan anggaran sebagai instrumen alat akuntansi yang mampu menunjukkan kinerja pemerintah, serta mewujudkan transparansi dan akuntabilitas (Kahn, 1997 dan Williams, 2003 dalam Holzer dan Kloby, 2005). Hal yang sama juga dikemukakan oleh Fredrickson (2005) bahwa perubahan dalam proses penganggaran dengan penganggaran kinerja ditawarkan untuk mengatasi masalah akuntabilitas pemerintah dan produktivitas (lihat Halachmi 2005). Untuk mendorong terwujudnya akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya publik, Swiss (1983) menjelaskan tiga komponen yang dibutuhkan dalam mewujudkan akuntabilitas pelaksanaan anggaran: *pertama*, standar kinerja harus ditetapkan untuk setiap program, *kedua*, kinerja program harus dipantau berdasarkan standar yang telah ditetapkan, dan *ketiga*, sanksi harus diterapkan ketika standar tidak terpenuhi (lihat Grizzzele dan Pettijohn, 2002).

Penjelasan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa sebagai upaya untuk memperbaiki proses penyusunan anggaran pada entitas pemerintah, diperlukan penerapan secara penuh anggaran yang berorientasi pada kinerja. Penerapan penganggaran kinerja dilatar belakangi oleh keinginan untuk mengelola sumber daya publik secara efisien dan efektif. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan beberapa hal yang harus diperhatikan dalam perencanaan anggaran:

Pertama, penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai, dan kedua adalah penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional

Pengeluaran pemerintah dalam sistem penganggaran kinerja diklasifikasikan menurut program dan kegiatan, didukung dengan indikator-indikator kinerja yang relevan sebagai tolok ukur dalam mencapai tujuan program dan kegiatan, serta program

pelaporan yang memungkinkan untuk melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan program dan kegiatan.

Peraturan Daerah Tentang APBD sebagai produk dari proses politik anggaran, pada dasarnya merupakan rencana aksi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan harapan publik. Namun demikian, kepentingan publik sebagai sasaran anggaran seringkali justru terdistorsi oleh kebenaran yang didasarkan atas kepentingan pragmatis penguasa, disisi lain publik cenderung menyerahkan keputusan anggaran kepada pemegang kekuasaan (eksekutif dan legislatif). Ruang partisipasi publik dalam proses penganggaran juga tidak berjalan efektif, dan hanya dijalankan secara formalistik sekedar memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Studi sebelumnya yang dilakukan oleh Dirsmits *et al.* (1980) dalam Cavalluzzo dan Ittner (2004) menjelaskan bahwa proses perencanaan, pemrograman dan penganggaran di Amerika Serikat, lebih banyak digunakan sebagai strategi politik untuk mengontrol dan mengarahkan kontroversi, bukan sebagai alat untuk memperbaiki akuntabilitas atau pengambilan keputusan.

Politik Kebenaran dan Kuasa Simbol

Secara filosofis terdapat tiga konsep kebenaran, yaitu kebenaran koherensi, kebenaran korespondensi dan kebenaran konsensus. Sementara pengertian politik dalam pandangan orang awam adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat. Dalam berbagai diskusi juga sering kita mendengar penjelasan bahwa politik itu sesungguhnya adalah usaha untuk mendapatkan kekuasaan, dan memertahankan kekuasaan tersebut dengan segala cara. Oleh karena itu tidak berlebihan jika muncul anggapan bahwa segala suatu yang menjadikan seseorang mendapatkan dan/atau dapat memertahankan kekuasaannya adalah benar. Dengan demikian kebenaran dalam politik adalah relatif, benar hanya dimiliki oleh orang-orang yang memperoleh keuntungan, dan salah bagi mereka yang dirugikan. Hal ini terjadi karena ada pemisahan antara politik dan kebenaran yang sesungguhnya, sehingga kebenaran yang muncul hanya berpihak kepada mereka yang punya kuasa, dan mengabaikan mereka yang tidak mempunyai kuasa. Kedudukan masyarakat dalam kebenaran politik terdistorsi oleh kepentingan pragmatis dalam mendapatkan dan/atau memertahankan kekuasaan.

Pada setiap rezim, kebenaran politik direfleksikan melalui sistem simbol yang diciptakan. Fashri (2007: 9) menjelaskan, rezim politik bisa menjalankan praktik kekuasaannya atas nama simbol yang ia ciptakan sendiri. Ia memiliki wewenang untuk menjadikan simbol itu nyata dan mendapatkan pengakuan bahwa rezim politik memiliki mandat untuk bertindak sesuai dengan karakter yang disimbolkan. Simbol mengandung kekuatan untuk membentuk realitas, dan dalam dunia politik operasi kerja kekuatan simbol tidak bisa dilepaskan dari struktur atau aktor politik yang berkepentingan mengontruksi realitas. Sistem simbol tidak hanya berperan sebagai pedoman dalam memahami realitas, akan tetapi juga memiliki kemampuan untuk memaknai realitas sosial, bahkan simbol juga mempunyai kekuatan untuk membentuk, melestarikan dan mengubah realitas. Kekuatan simbol mengandung energi magis yang bisa membuat orang percaya, mengakui, serta tunduk atas kebenaran yang diciptakan oleh tata simbol. Kekuatan simbol ini diutarakan oleh Bourdieu sebagai berikut:

.....sistem simbol menandai praktik dominasi baru dalam masyarakat pasca industri. Bukan lagi kekuatan atau tindakan represif fisik yang diutamakan, tapi kemampuan simbol membelokkan makna atas nama kepentingan kelas dominan. (lihat Fashri 2007: 17)

Berdasarkan uraian Bourdieu diatas, proses pencitraan yang dibangun melalui sistem simbol, dimaksudkan untuk mengubah makna dan mengarahkan cara pandang individu maupun kelompok. Dalam proses politik atas perencanaan dan penganggaran Pemerintah Daerah misalnya, sistem simbolik diarahkan dan dimobilisasi oleh kekuatan dominan, yang dimaksudkan untuk menjelaskan, mengarahkan dan melaksanakan visi dan misi Pemerintah. Sistem simbolik dapat mengubah persepsi dan mengarahkan cara pandang struktur beserta unsur-unsur penyelenggara Pemerintah Daerah (eksekutif dan legislatif), yang pada akhirnya dapat mengarahkan dukungannya untuk mengalokasikan sumber daya publik berdasarkan kemauan kekuatan politik yang mendominasi.

Kekuatan simbol dapat pula dipahami berdasarkan konsep *habitus* yang merupakan konsep kunci Baurdieu. Hubungan antara struktur sosial, *habitus* dan praktik sosial bukanlah hubungan yang linier, kausal dan mekanistik.

Individu-individu yang memiliki atau menikmati bersama suatu posisi kelas atau struktur yang sama akan memiliki pengalaman repetitif yang sama, yang akan memroduksi *habitus* bersama, yang kemudian menstrukturkan praktik-praktik

sosial merekamembangun pedoman dan batas-batas tetapi memungkinkan inovasi individu. (lihat Fashri 2007: ix)

Dalam konteks struktur sosial di lingkungan Pemerintah Daerah, individu baik sebagai bagian dari struktur Pemerintah Daerah maupun unsur penyelenggara Pemerintah Daerah, bukanlah agen yang sepenuhnya bebas, namun terikat oleh konsensus yang telah mereka bangun.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dominasi Kekuasaan Dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran

Berdasarkan regulasi, anggaran pada entitas pemerintah disusun dengan menggunakan pendekatan kinerja. Proses penyusunan anggaran secara teknis harus memerhatikan kesinambungan antara proses perencanaan dan penganggaran. Perhatian terhadap dokumen perencanaan dimaksudkan untuk menjamin adanya sinkronisasi dan konsistensi sejak proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengendalian, serta evaluasi pelaksanaan anggaran.

Perencanaan pada dasarnya merupakan proses menetapkan masa depan sekarang, yang berorientasi pada upaya untuk mencapai tujuan pembangunan. Dokumen perencanaan pembangunan adalah dokumen penting bagi pemerintah, yang digunakan sebagai pedoman dalam menyusun anggaran. Dokumen perencanaan dan anggaran merupakan komitmen pemerintah dalam menjawab keinginan dan harapan masyarakat. Oleh karena itu keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran menjadi sesuatu yang tidak dapat dinegasikan oleh pemerintah.

Sebenarnya ada kesadaran diantara unsur penyelenggara pemerintahan daerah, bahwa salah satu persoalan yang harus menjadi perhatian dalam tata kelola pemerintahan (*governance government*) adalah proses perencanaan pembangunan yang tidak aspiratif, tidak transparan, dan tidak akuntabel. Munculnya kesadaran seperti ini, apalagi dituangkan dalam dokumen perencanaan pembangunan, seharusnya dijawab melalui rencana kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat yang lebih baik, sehingga dapat melahirkan dokumen perencanaan pembangunan yang aspiratif, dan benar-benar memberikan dampak yang positif bagi masyarakat. Berbagai permasalahan tata kelola pemerintahan daerah, sebagaimana yang tertuang dalam dokumen Rencana

Pembangunan Jangka Menengah daerah (RPJMD) Kabupaten XX Provinsi Jawa Tengah Tahun 2012-2017 halaman IV.2 antara lain:

.....(4) Adanya aspirasi masyarakat yang belum tertampung di tingkat Kabupaten, (5) Belum optimalnya proses dan mekanisme pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah yang demokratis, partisipatif, aspiratif dan akuntabel,

Keterlibatan masyarakat dalam diskursus *good governance* disebut sebagai partisipasi publik, yakni suatu mekanisme menciptakan ruang publik yang memungkinkan masyarakat dilibatkan dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Penyampaian aspirasi secara langsung dilakukan melalui mekanisme Mesyuarah Perencanaan Pembangunan (musrenbang), sedangkan penyampaian aspirasi secara tidak langsung melalui legislatif sebagai representasi dari masyarakat di daerah.

Pelaksanaan musrenbang dalam proses perencanaan pembangunan daerah, cenderung dilakukan hanya untuk memenuhi proses formal yang didasarkan pada regulasi, bahkan terkesan sekedar proses ritual yang seolah-olah keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan benar-benar telah terjadi. Kondisi seperti ini tentunya berdampak pada proses penganggaran pemerintah yang cenderung *status quo*, tidak responsif terhadap keinginan atau harapan masyarakat yang dinamis, sejalan dengan dinamika yang terjadi di lingkungan masyarakat.

Penganggaran partisipatif dan diskursus *good governance* yang menjadi slogan pemerintah di era reformasi, mestinya menempatkan masyarakat tidak hanya sebagai obyek pembangunan, tetapi juga menjadikan mereka sebagai subyek pembangunan. Celakanya kedudukan legislatif sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah dan sekaligus sebagai wakil masyarakat dalam struktur kekuasaan, tidak menganggap ini sebagai persoalan penting yang seharusnya mereka dorong, supaya mekanisme musrenbang lebih efektif.

Keraguan dan keengganan mereka untuk sungguh-sungguh melaksanakan musrenbang sesuai dengan tujuannya, seperti yang diamanahkan dalam peraturan perundang-undangan, tidak semata-mata disebabkan karena kekurangseriusan pemerintah daerah (eksekutif). Alasan ketidaksiapan masyarakat sebagai subyek

pembangunan juga terungkap di kalangan legislatif. Zam (Anggota Legislatif) menjelaskan:

Masyarakat kita ini masih sulit untuk diajak membangun mekanisme *check and balances*, mereka yang datang/diajak itu umumnya tidak membawa kepentingan masyarakat secara umum, mereka lebih banyak menyampaikan persoalan-persoalan pribadi mereka, yang berkaitan dengan masalah perut, karena mereka masih lapar dan bodoh.

Mungkin ketika mereka nanti sudah kenyang dan pintar, baru mekanisme itu dapat diwujudkan. Maksudnya kenyang disini adalah sejahtera.

Pernyataan di atas, dibenarkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten XX Provinsi Jawa Tengah, yang tugas pokok dan fungsinya adalah mengkoordinasikan penyusunan, pengendalian, dan mengevaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah:

Sebenarnya yang menjadi persoalan dalam musrenbang adalah apatisisme masyarakat, hal inilah yang selama ini menjadikan proses musrenbang masih menjadi persoalan. [AI (Bappeda)]

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), institusi yang menaungi para anggota legislatif, sebagai bagian dari struktur kekuasaan, seolah-olah menganggap bahwa apa yang telah dilakukan pemerintah daerah (eksekutif) dalam melaksanakan prinsip partisipatif sudahlah benar. Mekanisme musrenbang yang seharusnya direncanakan dengan lebih baik, termasuk upaya untuk menghadirkan mereka yang benar-benar dapat membawa kepentingan masyarakat secara umum dalam arena musyawarah, tidak diperhatikan oleh struktur kekuasaan. Sistem perencanaan hanya merepresentasikan kebenaran yang didasarkan atas konsensus yang dibangun diantara unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang didalamnya legislatif dipandang sebagai representasi dari masyarakat.

Dokumen perencanaan yang digunakan sebagai dasar bagi pemerintah daerah untuk menyusun APBD, dihasilkan melalui sistem yang telah didominasi oleh struktur kekuasaan. Kebenaran atas dasar konsensus yang mereka bangun (berdasarkan dokumen perencanaan), kemudian digunakan sebagai pijakan dalam mengalokasikan sumber daya publik dalam proses penganggaran, sekaligus menjadi pedoman dalam mengevaluasi pelaksanaan anggaran. Salah seorang pimpinan DPRD mengungkapkan bahwa:

Dalam penyusunan anggaran, kita harus konsisten dengan apa yang telah dirumuskan dalam RPJMD, oleh karena itu RPJMD harus digunakan sebagai pedoman dalam menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), yang dilanjutkan dengan penyusunan anggaran.

Pandangan serupa juga dikemukakan oleh pimpinan DPRD lainnya, yaitu:

Apa yang sudah kita sepakati saat pembahasan APBD yang didasarkan pada rencana kerja pemerintah, sebenarnya merupakan konsensus yang seharusnya ditaati oleh unit kerja pemerintah daerah (SKPD-SKPD), termasuk DPRD dalam menjalankan fungsi anggaran, dan pada saatnya nanti digunakan sebagai dasar dalam mengevaluasi kinerja pemerintah.

Kecenderungan menyerahkan proses perencanaan dan penganggaran kepada struktur kekuasaan, menyebabkan DPRD sebagai *stakeholder* utama dalam sistem kekuasaan, menerima produk dari proses tersebut tanpa merasakan ada yang salah dalam proses perencanaan dan penganggaran. Melalui slogan penganggaran kinerja, pemegang kekuasaan memiliki wewenang untuk menjadikan produk penganggaran (APBD) sebagai amanah yang harus diwujudkan, yang sebenarnya didasarkan atas kehendak mereka. Tindakan pemerintah yang didasarkan pada anggaran juga mendapatkan pembenaran dari definisi anggaran menurut PP Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan:

Anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan pemerintah meliputi rencana pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang diukur dalam satuan rupiah, yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode. (PSAP No. 2 Par 7)

Politik Anggaran: Konsensus dan Kekuasaan Unsur Penyelenggara Pemerintah Daerah

Legislatif (DPRD) secara institusional memiliki kekuasaan untuk melaksanakan fungsi anggaran, pengawasan dan fungsi legislasi yang dilaksanakan oleh anggotanya. Dalam konteks hubungan antara eksekutif dan legislatif, kekuasaan dipahami sebagai kemampuan legislatif untuk memengaruhi kebijakan pemerintah daerah (eksekutif). Perhatian terhadap struktur kekuasaan, juga dapat dikaitkan dengan relasi antara dominasi dan subdominasi diantara unsur penyelenggara pemerintah daerah, bahkan dominasi dan subdominasi diantara berbagai aktor yang ada di lingkungan struktur pemerintah daerah, maupun diantara berbagai aktor di lingkungan DPRD. Oleh karena itu relasi kekuasaan yang ada pada unsur penyelenggara pemerintah daerah begitu

komplek, tidak sekedar dipahami sebagai hubungan yang bersifat formal, tetapi perlu mengungkap bagaimana peran masing-masing unsur penyelenggara pemerintah daerah memengaruhi kebijakan.

Fashri (2007: 7-8) mengungkapkan bahwa wujud kekuasaan dan kekerasan sekarang ini tidak lagi tampil dalam ruang konkrit yang melibatkan aktivitas fisik, namun beroperasi dalam sebuah ruang representasi yang menjadikan sumber daya simbol sebagai kekuatan abstrak untuk menciptakan kebenaran. Politik anggaran sering kali melahirkan kebenaran atas dasar kemauan penguasa, karena kebenaran yang dirumuskan dalam anggaran cenderung berpihak kepada mereka yang punya kuasa, dan mengabaikan mereka yang tidak mempunyai kuasa. Kondisi ini terlihat pada beberapa pernyataan anggota legislatif yang merasa tidak berdaya dalam melaksanakan fungsi anggaran:

Jujur saja, sebenarnya pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), yang digunakan sebagai pedoman bagi pemerintah dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD itu hanya formalitas. Kata teman-teman eksekutif, Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD itu sebetulnya sudah jadi, bahkan sebelum KUA dan PPAS disepakati, makanya proses politik dalam pembahasan KUA dan PPAS, ya kita lalui saja. Ini kan yang dikehendaki teman-teman (pimpinan). [Suk (Anggota Legislatif)]

Harus saya akui, berbicara tentang APBD itu sebenarnya telah terjadi perselingkuhan antara eksekutif dan legislatif, yaitu perselingkuhan yang dilakukan oleh para penguasa, atau orang-orang dalam lingkaran kekuasaan yang mempunyai kekuatan. Ini repotnya. [Bam (Anggota Legislatif)]

Berkaitan dengan kesepakatan dalam pembahasan anggaran, sebenarnya saya mengharapkan terjadi sinkronisasi antara eksekutif dan legislatif, tetapi manakala tidak terjadi sinkronisasi, eksekutif yang selalu dimenangkan. Lha terus bagaimana lagi? Pada hal yang namanya DPRD dan pemerintah daerah itu kan sama-sama dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Ini karena UU nya mengatur DPRD itu memegang fungsi anggaran, bukan hak. [Zam (Anggota Legislatif)]

Konsensus yang dibangun melalui pembahasan rancangan APBD, akhirnya melahirkan kesepakatan yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah Tentang APBD, sebagai simbol yang mendapatkan legitimasi secara politis. Bagi kekuatan yang mendominasi, kekuatan simbol berperan dalam menciptakan realitas sosial sesuai dengan keinginan mereka. Bourdieu menjelaskan:

What creates the power of words and slogan, a power capable of maintaining or subverting the social order, is the belief in the legitimacy of words and of those who utter them (lihat Fashri 2007: 127)

Simbol-simbol yang diciptakan digunakan sebagai instrumen yang digunakan untuk memaksa kelompok yang tersubdominasi dalam sistem kekuasaan, melalui mekanisme pembahasan dan penetapan APBD.

Berdasarkan APBD, penguasa (pemerintah daerah) memiliki amanah untuk melaksanakan program dan kegiatannya sesuai dengan konsensus yang telah disepakati dalam APBD. Politik anggaran tidak bisa terlepas dari struktur kekuasaan atau dari para aktor politik, yang berkepentingan terhadap kebenaran yang didasarkan pada konsensus yang dimungkinkan dapat memertahankan kekuasaan mereka.

Keterlibatan anggota DPRD (legislatif) dalam pembahasan anggaran tidaklah sama, karena tidak semua anggota legislatif memiliki *bargaining* untuk memengaruhi dan memperoleh dukungan dari pihak eksekutif. Demikian pula sebaliknya, tidak setiap orang dalam struktur pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk memengaruhi dan memperoleh dukungan dari anggota legislatif. Relasi kekuasaan dalam politik anggaran tidak hanya sekedar bisa dilihat pada kekuasaan secara institusional dan struktural, tetapi juga perlu melihat kekuatan-kekuatan yang mendominasi kekuasaan.

Peran DPRD dalam melaksanakan fungsi anggaran, sebenarnya merupakan fungsi yang cukup penting, karena APBD yang ditetapkan bersama eksekutif, akan menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan aktivitasnya berdasarkan APBD. Selain itu juga terkait dengan kewajiban kepala daerah untuk melakukan pertanggungjawaban tahunan atas pelaksanaan APBD kepada *stakeholder*, khususnya kepada DPRD. Oleh karena itu, DPRD memiliki tanggungjawab untuk mengarahkan penyusunan APBD yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan keadilan masyarakat, sebagaimana yang tertuang dalam visi dan misi pembangunan Kabupaten XX Provinsi Jawa Tengah.

Dalam hubungannya dengan politik anggaran dan kekuasaan DPRD, kebijakan anggaran lebih banyak didominasi oleh kekuasaan yang dikaitkan dengan status atau kedudukan anggota DPRD. Sementara dominasi pemerintah daerah dalam penganggaran, didukung oleh seluruh jajaran struktur organisasi pemerintahan daerah, yang memiliki keunggulan dalam hal pengalaman, pengetahuan, serta penguasaan

terhadap seluruh fungsi pemerintahan. Dominasi kekuasaan pemerintah daerah dan para aktor politik di DPRD, sejak proses perencanaan hingga pelaksanaan anggaran, ditunjukkan dengan kemampuan mereka untuk memengaruhi dan menentukan keputusan (APBD), sesuai dengan kehendak mereka.

Dominasi kekuasaan pemerintah daerah dalam proses penganggaran sebagaimana yang diuraikan di atas, juga dapat dilihat dari pemikiran kritis Bourdieu, yaitu konsep *habitus*, Modal (*capital*), dan ranah (*field*), lihat Fashri (2007: 82-100). Para aktor yang ada dalam struktur kekuasaan, harus memiliki *habitus* dan modal yang tepat, untuk dapat berjuang dalam ranah pertarungan dan perjuangan, yaitu arena pertarungan yang digunakan untuk memerjuangkan kepentingan politik penguasa.

Kekuatan struktur pemerintah daerah (Kepala Daerah, SKPKD dan SKPD) yang memiliki preferensi yang sama, dan didukung oleh struktur yang menguasai fungsi pemerintahan, melalui proses sosialisasi yang berlangsung lama serta terikat antara yang satu dengan yang lain, menyebabkan mereka memiliki kesamaan dalam menghayati nilai-nilai sosial. Dengan demikian berdasarkan konsep *habitus* Bourdieu, individu yang ada dalam struktur pemerintahan memiliki *habitus* yang sama serta pola pikir dan perilaku yang sama pula.

Kekuatan modal juga dimiliki oleh struktur pemerintah daerah, karena mereka memiliki modal pengalaman dan pengetahuan dalam mengelola keuangan daerah. Tentunya modal pengalaman diperoleh, karena mereka berada dalam *habitus* yang tepat, yang memungkinkan mereka untuk mengakumulasi pengalaman dan pengetahuan mereka. Dengan *habitus* dan modal yang dimiliki, mereka mempunyai kemampuan untuk mendominasi ranah pembahasan APBD, yang pada akhirnya keputusan yang diambil (APBD), lebih banyak dipengaruhi oleh preferensi mereka. Konsep tentang ranah sebagai arena pertarungan dan perjuangan dijelaskan oleh Bourdieu sebagai berikut:

.....tindakan (praktik) merupakan produk dari relasi antara *habitus* dan ranah. *Habitus* dan ranah juga merupakan produk dari medan daya-daya yang ada dalam masyarakat. Dalam suatu ranah, terdapat pertarungan, kekuatan-kekuatan, dan orang yang memiliki modal besar dan orang-orang yang tidak memiliki modal. Modal merupakan sebuah konsentrasi kekuatan, suatu kekuatan spesifik yang beroperasi di dalam ranah. Dalam ranah intelektual, anda harus memiliki sebuah modal istimewa dan spesifik yaitu otoritas, prestise, dan sebagainya. Ini

semua adalah hal-hal yang tidak dapat anda beli, tapi seringkali dianugerahkan oleh modal ekonomi dalam ranah-ranah tertentu. Ranah ini merupakan ranah kekuatan, tapi pada saat yang sama ia adalah ranah di mana orang-orang berjuang untuk mengubah struktur. Misalnya, ketika mereka melihat ranah, mereka memiliki opini-opini dan berkata “ia terkenal, tapi ia tidak pantas mendapatkan itu”. Demikianlah, ranah kekuatan pada saat yang sama adalah ranah perjuangan. (Bourdieu dalam Fashri, 2007: 96)

Modal dalam pemikiran Bourdieu tidaklah kaku, tetapi dinamis. Modal bisa diperoleh jika seseorang berada dalam habitus yang tepat, yang memungkinkan seseorang untuk mendapatkan modal pengetahuan, pengalaman serta modal lainnya yang memadahi untuk mendapatkan kesempatan. Habitus pengelola keuangan daerah menghasilkan modal pengetahuan dan pengalaman, sedangkan keterikatan emosi karena mereka memiliki preferensi yang sama, dan proses sosialisasi yang berlangsung lama, menghasilkan modal budaya bagi struktur pemerintah daerah. Melalui kekuatan modal yang lebih besar inilah, pemerintah daerah memiliki kekuatan yang akan beroperasi dalam ranah pengambilan keputusan. Mereka memiliki kemampuan untuk mengendalikan kekuatan-kekuatan lainnya dalam arena pembahasan anggaran.

Proses politik anggaran menghasilkan kebijakan yang hanya menonjolkan eksklusivisme kepentingan penguasa. Pelaksanaan musrenbang yang semu, juga telah menempatkan partisipasi publik dan kepentingan masyarakat sebagai slogan transparansi dan akuntabilitas pada arena politik yang terbuka. Namun demikian dibalik ruang partisipasi publik, terjadi berbagai konsensus yang hanya disandarkan pada kepentingan pragmatis penguasa.

Politik anggaran sesungguhnya terkait dengan perhatian penyelenggara pemerintahan daerah untuk menyusun anggaran yang berbasis pada kepentingan masyarakat. Meskipun harus disadari bahwa tidak mungkin semua aspirasi masyarakat memperoleh alokasi dan distribusi anggaran, karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh daerah. Sayangnya proses politik dalam penyusunan anggaran tidak mendapat perhatian yang cukup dari struktur pemerintah daerah maupun legislatif sebagai lembaga politik, yang secara formal terlibat dalam proses pembahasan dan penetapan anggaran. Musrenbang yang seharusnya digunakan sebagai forum untuk menghimpun aspirasi masyarakat, justru hanya digunakan sebagai alat untuk

menjustifikasi proses penganggaran yang seolah-olah telah menjalankan prinsip partisipatif.

Sebagai produk dari proses politik, APBD yang ditetapkan melalui proses pembahasan yang panjang antara eksekutif dan legislatif, memberikan peluang kepada kekuatan yang mendominasi untuk membangun simulasi realitas kinerja berlandaskan konsensus dan kekuasaan, didasarkan atas model-model yang diciptakan atas kehendak mereka. Hal ini berpotensi mendistorsi kepentingan masyarakat yang seharusnya mereka perjuangkan. Baudrillard (1987: 17) mengungkapkan bahwa realitas tidak sekedar dapat direpresentasikan, namun dapat direkayasa dan disimulasi. Realitas sosial dan politik yang dibangun berdasarkan atas model-model yang telah diciptakan sebelumnya, tidak dapat merefleksikan realitas yang sebenarnya.

Arena pembahasan dan penetapan simulasi realitas kinerja, cenderung digunakan oleh kelas yang berkuasa untuk menancapkan makna kesejahteraan dan keadilan kepada segolongan kelas yang didominasi. Makna kesejahteraan dan keadilan diterjemahkan dan diciptakan melalui simbol atau tanda akuntansi, yang digunakan untuk menjustifikasi kemauan kelas yang berkuasa dalam mengalokasikan sumber daya beserta simulasi realitas kinerja yang diciptakan, sebagai dasar untuk menyajikan laporan kinerja sebagai media pertanggung-jawaban pelaksanaan anggaran.

Pelaksanaan Anggaran: Proses Legitimasi Kekuasaan

Selain fungsi penganggaran, legislatif juga melaksanakan fungsi pengawasan, untuk memastikan bahwa pengelolaan anggaran telah sesuai dengan program dan kegiatan yang tertuang dalam APBD. Pelaksanaan fungsi pengawasan, sebenarnya meliputi penilaian terhadap konsistensi pelaksanaan kebijakan sejak proses penyusunan anggaran sampai dengan pelaksanaan dan pertanggungjawaban.

Langkah preventif dalam melaksanakan fungsi pengawasan seharusnya dilakukan legislatif sejak sebelum APBD ditetapkan sebagai Peraturan Daerah. Tidak bisa dipungkiri bahwa keterlibatan masyarakat dalam penganggaran kinerja merupakan hal yang sangat penting, karena masyarakatlah yang nantinya merasakan dampak langsung dari pelaksanaan anggaran. Pelaksanaan musrenbang yang sekedar formalitas dan

keengganan legislatif untuk melibatkan diri dalam proses musrenbang, menjadikan kepentingan masyarakat tidak bisa dipastikan terakomodasi dalam anggaran.

Pelaksanaan musrenbang yang hanya mengundang kelompok elite yang dekat dengan kekuasaan (pemerintah daerah), cenderung digunakan untuk menjustifikasi keinginan penguasa. Kondisi ini sebenarnya juga telah disadari oleh sebagian anggota legislatif, meskipun mereka tidak menganggap hal ini sebagai persoalan yang penting. Karena mereka merasa bisa mewakili kepentingan masyarakat, dengan memosisikan dirinya sebagai representasi dari masyarakat. Keputusan anggaran yang lebih didominasi oleh sistem kekuasaan, menjadikan kepentingan masyarakat terdistorsi oleh kepentingan pragmatis penguasa.

Langkah represif legislatif dalam melaksanakan fungsi pengawasan dilakukan ketika pelaksanaan anggaran dimulai. Seolah melupakan proses pembahasan dan penetapan anggaran yang lebih berorientasi pada kepentingan pragmatis penguasa, fokus pengawasan selama ini hanya diarahkan untuk memastikan bahwa pelaksanaan anggaran telah sesuai dengan anggaran yang ditetapkan. Perhatian mereka tertuju pada apa yang sudah dilakukan oleh pemerintah, yang didasarkan pada realisasi anggaran dibandingkan dengan anggarannya. Perhatian legislatif dalam mencermati pelaksanaan anggaran berdasarkan realisasi anggaran, diungkapkan oleh beberapa anggota legislatif:

Tugas kita dalam pengawasi pelaksanaan anggaran ya memastikan pemerintah melaksanakan anggaran sesuai dengan yang sudah direncanakan. Artinya apa yang sudah dituangkan dalam anggaran ya harus dilaksanakan, pemerintah juga harus memerhatikan konsensus yang sudah kita sepakati, makanya SKPD yang serapannya masih rendah itu kita dorong. [Har (Anggota Legislatif)]

Untuk mengevaluasi pelaksanaan anggaran, kita biasanya melihat dalam Laporan Realisasi Anggaran, kita lihat persentase serapannya, kegiatan itu berjalan kalau serapannya optimal. [Mas (Anggota Legislatif)]

Keberhasilan pelaksanaan anggaran yang hanya didasarkan pada realisasi dibandingkan dengan anggarannya, tanpa disadari telah melegitimasi kehendak penguasa, yaitu para elit kekuasaan yang ada dalam struktur pemerintah daerah maupun legislatif.

Peran Legislatif Sebagai Fungsi Penyeimbang: Sebuah Harapan

Dalam rangka mendukung terciptanya *good governance* pengelolaan keuangan daerah, salah satu langkah yang telah ditempuh oleh pemerintah adalah dilaksanakan reformasi dibidang penganggaran. Penyempurnaan sistem penganggaran yang merupakan sub sistem dari sistem pengelolaan keuangan pemerintah, dimaksudkan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pada entitas pemerintah.

Kedudukan antara pemerintah daerah dan legislatif (DPRD) dalam proses penganggaran berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bersifat horisontal, diantara keduanya tidak ada yang menjadi bawahan dan atasan. Dalam proses penyusunan anggaran, kedudukan pemerintah daerah lebih dominan dibandingkan dengan DPRD, karena alokasi sumber daya dalam penganggaran merupakan inisiatif dari pemerintah. Disisi lain, persoalan klasik yang sering dihadapi oleh anggota legislatif adalah sempitnya waktu yang dimiliki oleh mereka dalam membahas dan mengkritisi kebijakan anggaran. Legislatif seolah-olah tidak mempunyai kekuatan untuk menentukan, ketika kebijakan anggaran serta prioritas dan plafon anggaran disampaikan dalam rentang waktu yang sempit.

Dukungan data dan informasi mestinya juga harus dimiliki oleh legislatif, yang memungkinkan mereka untuk mendorong perencanaan program dan kegiatan yang responsif dengan permasalahan yang dihadapi. Selain itu rendahnya tingkat komunikasi anggota legislatif dengan konstituennya juga menjadikan mereka tidak mampu untuk mengakomodasi harapan masyarakat. Keengganan anggota legislatif untuk menemui konstituennya secara implisit juga diakui oleh sebagian besar anggota legislatif, hal ini disebabkan oleh kebiasaan masyarakat (konstituen) yang jika ketemu selalu meminta sesuatu (materi) dengan berbagai alasan. Dalam sistem demokrasi modern seperti sekarang ini, juga tidak ada lagi ikatan ideologi yang kuat antara anggota legislatif dan konstituennya, sehingga yang muncul adalah kepentingan pragmatis diantara mereka, bukan untuk memerjuangkan kepentingan masyarakat yang lebih luas berdasarkan ikatan ideologi.

Kekuatan DPRD secara institusional sebagai fungsi penyeimbang justru semakin melemah, ketika para anggota legislatif tidak mampu membangun komitmen diantara mereka. Kondisi seperti ini bertolak belakang dengan struktur pemerintah daerah yang

memiliki preferensi yang sama dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Sementara anggota legislatif memiliki preferensi yang berbeda-beda, karena mereka memang berasal dari latar belakang organisasi partai politik yang berbeda-beda. Kedudukan DPRD sebagai fungsi penyeimbang adakalanya juga terdistorsi oleh kepentingan elit. Hal ini terungkap ketika peneliti mencoba untuk menghampiri sekelompok anggota legislatif yang akan menghadiri pembahasan anggaran bersama eksekutif, diantara mereka menyatakan:

Kalau melihat dalam proses penganggaran disini, siapa yang kuasa dan punya wewenang dan kekuatan, mereka itulah yang dapat menentukan program dan kegiatan seenaknya sendiri, kalau sesuai dengan rencana strategis dan rencana kerjanya ya tidak apa-apa, yang jadi masalah kalau tidak sesuai, sebagai anggota legislatif saya sebenarnya tidak menghendaki ini terjadi. [Bam (Anggota Legislatif)]

Sering kali kita ini ngotot untuk mendapatkan kejelasan, tetapi begitu kita disemprit ketua fraksi ya berhenti.

Terlepas dari berbagai persoalan terkait hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam proses perencanaan dan penganggaran, sesungguhnya masyarakat menaruh harapan besar kepada kedua unsur penyelenggara pemerintahan daerah, untuk mengalokasikan sumber daya yang dimiliki secara optimal. APBD yang digunakan sebagai pedoman pelaksanaan program dan kegiatan diharapkan memberikan dampak bagi keadilan dan kesejahteraan masyarakat secara umum. Dengan demikian visi dan misi pemerintah daerah untuk menyusun APBD sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat benar-benar dapat diwujudkan.

SIMPULAN

Berdasarkan fakta-fakta empiris sebagaimana yang telah diuraikan di atas, Anggaran (APBD) yang digunakan sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan pemerintah, dihasilkan melalui sistem yang telah didominasi oleh struktur kekuasaan, terutama dominasi eksekutif yang didukung oleh seluruh jajaran struktur organisasi pemerintahan daerah, yang memiliki keunggulan dalam hal pengalaman, pengetahuan, serta penguasaan terhadap seluruh fungsi pemerintahan. Kekuatan modal yang dimiliki oleh eksekutif yang berupa pengalaman dan pengetahuan mengelola keuangan daerah, diperoleh karena mereka berada dalam *habitus* yang tepat, yang memungkinkan mereka

untuk mengakumulasi pengalaman dan pengetahuan mereka. Dengan *habitus* dan modal yang dimiliki inilah, eksekutif mempunyai kemampuan untuk mendominasi ranah pembahasan anggaran. Sehingga keputusan yang diambil dalam pembahasan APBD, lebih banyak dipengaruhi oleh preferensi atau kehendak mereka (eksekutif).

Secara institusional, keberadaan legislatif mestinya berfungsi sebagai penyeimbang, yang berperan untuk mengarahkan penyusunan APBD yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan keadilan masyarakat, sebagaimana yang tertuang dalam visi dan misi pembangunan Kabupaten XX Provinsi Jawa Tengah. Akan tetapi, politik anggaran yang diwujudkan melalui konsensus yang dibangun bersama eksekutif, ditentukan oleh kekuatan politik yang mendominasi. Kebijakan anggaran lebih banyak didominasi oleh kekuasaan yang dikaitkan dengan status dan kedudukan mereka dalam lembaga perwakilan (legislatif).

DAFTAR PUSTAKA

- Baudrillard, J. 1987. *The Ecstasy of Communication*. The Anti-Aesthetic: Essays on Postmodern Culture. Edited and With an Introduction by Hal Foster.
- Cavalluzzo, K. S. dan C. D. Ittner. 2004. Implementing Performance Measurement Innovations: Evidence From Government. *Accounting Organizations and Society*, 29: 243-267.
- Creswell, J. W. 2009. *Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Third Edition. Sage Publications. Thousand Oaks California.
- Fashri, F. 2007. *Menyingkap Kuasa Simbol: Apropriasi Reflektif Pemikiran Pierre Bourdieu*. Cetakan Pertama. Juxtapose. Yogyakarta.
- Grizzle G. A. dan C. D. Pettijohn. 2002. Implementing Performance Based Program Budgeting: A System Dynamics Perspective. *Public Administration Review*, Jan./Feb., 62,1: 51-62
- Halachmi, A. 2005. Performance Measurement is Only One Way of Managing Performance. *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 54 No. 7: 502-516
- Henley D., A. Likierman, J. Perrin, M. Evans, I. Lapsley, dan J. Whiteoak. 1992. *Public Sector Accounting and Financial Control*, Fourth Edition, Chapman & Hall. London.
- Holzer, M. dan K. Kloby. 2005. Public performance measurement: An assessment of the state-of-the-art and models for citizen participation. *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 54 No. 7: 517-532
- Jones, R. dan M. W. Pandlebury. 2000. *Public Sector Accounting*. 5th Edition. Pitman Publishing. London.

- Mardiasmo. 2005. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi. Yogyakarta.
- Merchant, 1981, *The Design of the Corporate Budgeting System: Influences on Managerial Behavior and Performance*, *The Accounting Review*, Vol. LVI, No. 4, pp. 813-828.
- Republik Indonesia. 2003. Undang Undang Republik Indonesia No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- Republik Indonesia. 2004. Undang Undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.
- Republik Indonesia. 2004. Undang Undang Republik Indonesia No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Republik Indonesia. 2004. Undang Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia. 2004. Undang Undang Republik Indonesia No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Republik Indonesia. 2004. Undang Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Republik Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Republik Indonesia. 2006. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Republik Indonesia. 2007. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Republik Indonesia. 2010. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- Sugiyono. 2012. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Cetakan Ketujuh. Alfabeta. Bandung.