

ANALISIS PERILAKU SKPD DAN DPRD DALAM PROSES PENYUSUNAN PENGANGGARAN DENGAN FENOMENOLOGI

Lalu Takdir Jumaidi

*Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Mataram
takdirjumaidi@yahoo.com*

Abstract

The purpose of this research is to understanding the behavior of SKPD (executive) and DPRD (legislative) members on arranging Mataram public sector budgeted. This research is use Discriptive cualitatif and reaserch approach is The phenomenology. Paradigm method of this research is interpretive. Based on the phenomenology analysis the writer found 3 basic underlying behaviours which are false participation, low social awareness, and budgeting not pro poor. Participation behavior, low social awareness and budgeting not pro poor, the result are opposite of local sensible value. This executive and legislative behavior arrange the unfair budget can be happened because accumulation of false participation, low social awareness, huge power to control the budgeting without being offset by the balance of the division of authority to the community to be able to guard the nets tight budget processes. This condition can be proved with budget product that shows not pro poor.

Keywords: Not pro poor, false participation, social awarnes

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk memahami perilaku anggota eksekutif dan legislatif dalam praktik penyusunan anggaran sektor publik Kota Mataram, Analisis dilakukan dengan metode fenomenologi dan paradigma yang digunakan adalah interpretif. Dari hasil analisis fenomenologi ditemukan perilaku utama anggota SKPD dan Dewan yang mendasar yaitu wujudnya partisipasi semu, kesadaran sosial rendah, dan prpororsi anggaran tidak *pro poor*.. Perilaku SKPD dan Dewan membentuk anggaran yang tidak *pro poor* ini, merupakan hasil akumulasi perilaku dari terciptanya partisipasi semu, kesadaran sosial rendah, dimilikinya power kekuasaan yang besar tanpa diimbangi dengan keseimbangan pembagian kewenangan kepada masyarakat untuk dapat melakukan pengawalan yang ketat terhadap jalannya proses penyusunan anggaran. Kondisi ini dapat dibuktikan dengan produk aggaran yang dihasilkan adalah tidak *pro*

poor. Untuk menghasilkan APBD yang proporsional diperlukan terwujudnya moralitas dan profesionalisme

Kata kunci: tidak *pro poor*, Partisipasi semu, kesadaran sosial rendah

PENDAHULUAN

Realitas perilaku para aktor penyusun, penetapan dan pelaksanaan anggaran negara dan daerah, bisa dikatakan bahwa sebagian besar mereka tidak amanah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Hal itu telah memberikan dampak yang sangat luas terhadap penurunan kualitas kesejahteraan masyarakat maupun kerugian bagi negara. Penurunan derajat kesejahteraan masyarakat dapat dilihat dari penurunan kualitas sektor pendidikan, kesehatan, tingkat pendapatan masyarakat dan bahkan tercermin dengan jelas dalam Indeks Pembangunan Masyarakat (IPM). Wajah dan tata kelolanya yang berjalan seperti permainan sandiwara yang penuh dengan tipu daya, dengan tetap mendalihkan demi perjuangan untuk membela rakyat, yang ternyata diselipi oleh kepentingan politik dan pribadi, baik eksekutif maupun legislatif. Dalam realitas ini, Widavsky dan Caiden (2004) mengemukakan, sepiantas tampak bahwa anggaran berpihak pada rakyat, padahal sesungguhnya anggaran tersebut sebuah realitas semu.

Perilaku-perilaku oportunistik sering terjadi seperti menetapkan alokasi anggaran yang dimodifikasi kembali, sehingga mengarah pada

tercapainya titik kepentingan politik masing-masing, untuk memenuhi kepentingan diri mereka, memasukkan usulan proyek-proyek besar yang sangat menguntungkan salah satu pihak ke dalam perencanaan anggaran, serta sikap cenderung lebih memperjuangkan realisasi penetapan anggaran atas proyek-proyek yang mudah dikorupsi dengan harapan mendapatkan kompensasi *fee project*. Banyak lagi perilaku oportunistik yang dilakukan oleh anggota SKPD maupun DPRD, seperti kompromi terselubung

Dampak hasil akhir perilaku individu eksekutif dan legislatif dalam penyusunan dan penetapan anggaran yang seperti itu adalah kerugian bagi negara dan penderitaan bagi masyarakat khususnya rakyat miskin. Perilaku oportunistik ini jika dibiarkan dapat memberikan *multiplier effect* terhadap sektor-sektor kehidupan penting lainnya, seperti kesehatan, pendidikan, kelayakan hidup, serta tumbuh kembangnya pondasi ekonomi kerakyatan.

Data yang ada dapat dipakai untuk melihat bagaimana terpuruknya kondisi rakyat NTB. Terlihat pada data statistik dari 4,2 juta jiwa lebih penduduk NTB, 1.24 juta atau 24% diantaranya berada dalam kelompok masyarakat miskin, angka ini terus bertahan dari tahun 2006 hingga pemerintahan sekarang ini. Begitu juga dari sisi IPM, masyarakat NTB

berada pada rangking 32 dari 33 propinsi yang ada di Indonesia. Sedikit lebih baik dari propinsi Papua. Kondisi ini mangkin memperjelas gambaran penderitaan dan keterpurukan kita, kususnya rakyat NTB. Untuk kota Mataram, tingkat angka kemiskinan mencapai 38 ribu rumah tangga (14,45%) atau 58.200 jiwa. Terhitung dari jumlah penduduk 402.843

Meningkatnya tingkat pengangguran, kemiskinan dan menurunnya tingkat indikator kesejahteraan yang lain seperti IPM, menyebabkan timbulnya pertanyaan, mengapa masalah ini terjadi. Atau apakah ada kecurangan dalam pelaksanaan anggaran, mulai dari perencanaan, penetapan dan realisasi anggaran. Jawaban dari semua pertanyaan itu tentu tertuju secara lebih khusus pada perilaku Eksekutif dan legislatif sebagai aktor utama dalam penganggaran telah mengalami penurunan nilai akhlak dan moral. Berikut penelitian yang dilakukan Katraprawira (1983) dalam Harun dan Sumarno (2006:102) mengatakan bahwa perilaku politik merupakan cerminan dari budaya politik suatu masyarakat, sehingga peningkatan kinerja pengawasan terhadap APBD akan dicapai oleh setiap anggota DPRD jika di dalam dirinya terbentuk suatu nilai budaya, yaitu budaya kesadaran memperjuangkan kepentingan masyarakat, karena dengan kesadaran tersebut, anggota

DPRD akan bekerja lebih optimal yang selanjutnya akan meningkatkan kinerjanya. Jadi budaya politik dapat mempengaruhi kualitas SKPD dan anggota DPRD. Hasil penelitian yang lain tentang fungsi DPRD dilakukan oleh Syafrudin dan Taifur (2002) menyatakan, bahwa kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsinya tidak saja ditentukan oleh kualitas keilmuannya namun juga oleh kualitas moral.

Berangkat dari beberapa permasalahan tersebut, maka yang menjadi masalah penelitian adalah: "Bagaimanakah perilaku anggota eksekutif dan legislatif dalam praktik penganggaran sektor publik". Memperhatikan dan memahami latar belakang serta permasalahan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian adalah: "Memahami perilaku anggota eksekutif dan legislatif dalam praktik penganggaran Sektor Publik".

Manfaat penelitian ini untuk memberikan pemahaman yang tepat tentang konsep dan praktik akuntansi keprilakuan dilingkungan eksekutif dan legislatif Pemerintahan Kota Mataram. Dengan mengetahui realitas fenomena yang terjadi di lapangan diharapkan pemerintah daerah dan dewan serta masyarakat dapat lebih terang melihat kepincangan perilaku yang terjadi dalam proses penyusunan anggaran. Dengan trangkatnya permasalahan riil yang terjadi, eksekutif dan legislatif diharapkan hasil

riset ini dapat menjadi bahan evaluasi perilaku, sehingga proses penyusunan anggaran yang partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas dapat berjalan lebih baik dan menghasilkan anggaran yang lebih proporsional dan *pro poor*

TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian ini merupakan penelitian akuntansi terutama yang terkait dengan materi akuntansi keperilakuan dalam hubungannya dengan akuntansi sektor publik khususnya praktik penganggaran. Untuk itu peneliti mengkaji sejumlah teori yang terkait dengan perilaku praktik anggaran dari para pemain anggaran sehingga dapat mempengaruhi kualitas dari anggaran dari sektor publik tersebut. Adapun teor-teori yang digunakan untuk mendasari, mengurai dan mencerahkan sikap dan perilaku dari para pemain anggaran di badan legislatif adalah teori Arbitrase, teori Agensi serta diperkuat dengan teori goal.

Teori Agensi (*Agency Theory*)

Teori ini lebih dikenal dalam sektor privat untuk menjelaskan fenomena hubungan antara pemilik modal atau stakeholder/ shareholder sebagai pihak yang mendelegasikan wewenang kepada manajer untuk

mengelola perusahaan sesuai dengan tujuan yang diinginkan oleh pemilik modal (Jensen dan Meckling, 1976). Manajer dengan wewenang yang dimilikinya melakukan pengambilan keputusan terbaik bagi kepentingan pemilik modal. Dengan demikian konsep utama dari teori keagenan adalah adanya hubungan kerja, antara pihak yang memberikan wewenang (*principle*) kepada pihak yang menerima wewenang (*agent*) yang diwujudkan dalam bentuk kontrak kerja yang dikenal dengan istilah "*Nesus of Contract*" (Lupia dan Cubbins, 2000, Scott 2009,284). Manajer sebagai agen diberikan limpahan wewenang oleh principle, tentu dengan kondisi ini manajer sebagai pihak agen akan menguasai informasi yang jauh lebih banyak dari pada principle yang pasif karena telah melimpahkan wewenangnya.

Kondisi penyimpangan perilaku atas akhlak dan moral eksekutif dan legislatif ini dapat dijelaskan dengan "Teori Agensi". Teori agensi menerangkan bahwa penguasaan informasi yang paling sempurna dikuasai oleh agen (eksekutif-legislatif) sementara masyarakat sebagai principle menguasai informasi jauh lebih sedikit dari agen. Kondisi inilah yang memicu eksekutif dan legislatif memiliki kesempatan dan cenderung berperilaku untuk memenuhi kepentingan dirinya dan mengabaikan kepentingan rakyat yang paling mendasar (dalam hal ini masyarakat

sebagai principle). Berangkat dari asumsi bahwa penguasaan informasi yang paling sempurna berada pada eksekutif dan legislatif atas pengetahuan praktik anggaran besarnya potensi sumber daya anggaran, maka dalam hal praktik penganggaran cenderung perilaku eksekutif dan legislatif menciptakan dan memanfaatkan peluang oportunistik, melakukan *mark-up* atas anggaran pengeluaran dan meminimalkan pendapatan, berusaha menyusun alokasi anggaran dengan menaikkan proyek-proyek besar yang mudah dikorupsi dan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh komitmen *Fee*. Kondisi ini dapat juga dijelaskan dengan pendekatan Teori Tujuan (*Goal Theory*), yang menyatakan bahwa sasaran atau tujuan seseorang akan mempengaruhi pola perilaku individu tersebut. Jika kepastian tujuan atau *goal* yang hendak dicapai yaitu penyusunan dan realisasi penerapan APBD adalah bukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, secara berlahan-lahan tujuan tersebut tergeser secara implisit menuju pada tujuan pemenuhan kepentingan diri pribadi, golongan dan politik,

Teori Arbitrase

“Teori Atribusi” (*Attribution Theory*), teori ini dikembangkan oleh Fritz Heider yang menyatakan bahwa penyebab akar suatu masalah

adalah bersumber dari dua sisi yaitu dari internal manusia dan dari eksternal manusia itu sendiri. Situasi ini dinyatakan dengan istilah "*locus of control*". Bila dihubungkan dengan perilaku eksekutif dan legislatif dalam proses praktik penganggaran sehingga tercipta anggaran yang tidak *Pro Poor* yang disinyalir penyebab tingkat angka kemiskinan tinggi dan sulit mengalamii penurunan, maka teori atribusi dapat menjelaskannya. Menurut teori atribusi, kinerjanya eksekutif dan legislatif dipengaruhi oleh faktor yang paling mendasar dalam diri manusia yaitu *internal locus of control* dan dari pengaruh luar manusia *ekternal locus of control*. Internal seperti akhlak dan moral eksekutif dan legislatif, untuk Ekternal seperti besarnya kekuasaan yang dimiliki eksekutif dan legislatif yang *full power* sangat tidak seimbang dengan kewenangan yang dimiliki rakyat untuk mampu mengawal dan mengontrol proses penyusunan anggaran dari perencanaan, pembahasan dan penetapan APBD.

Penganggaran

Penganggaran (*budgeting*) merupakan kegiatan atau proses penyusunan anggaran (*badget*) Anggaran merupakan rencana operasional yang dinyatakan secara kuantitatif dalam bentuk satuan uang

yang digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan lembaga dalam kurun waktu tertentu (Fatah 2004;47). Didefinisikan di atas menunjukkan perbedaan definisi antara penganggaran dengan anggaran. Penganggaran lebih menekankan kepada proses penyusunan, sedangkan anggaran adalah hasil proses penyusunan.

Pengalokasian Anggaran

Pengalokasian belanja daerah disusun berdasarkan Standar Analisa Belanja (SAB). Standar analisa belanja adalah perkiraan jumlah pengeluaran (alokasi dana) untuk setiap unit kerja pemerintah daerah, program kerja dan atau unit kegiatan pemerintah yang dibutuhkan untuk suatu tingkat pelayanan publik tertentu sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Dengan analisa standar biaya tersebut, akan dimungkinkan munculnya identifikasi kebutuhan dana yang lebih akurat untuk pembangunan, identifikasi input, tehnik produksi pelayanan publik dan tingkat kualitas minimal yang harus dihasilkan oleh suatu kerja pelaksana pelayanan publik.

Langkah-langkah yang diperlukan dalam penyusunan SAB adalah sebagai berikut: (Bastian 2006)

- a. Menetapkan dasar Biaya

Bagian akuntansi merumuskan dasar biaya yang relevan dalam perhitungan biaya output untuk suatu aktifitas: belanja langsung, belanja tidak langsung, belanja investasi dan belanja non investasi

- b. Menetapkan proses alokasi
- c. Menyeleksi dasar-dasar alokasi
- d. Formulasi standar analisa belanja (SAB)

Peran Legislatif dalam Penganggaran

Tugas utama legislatif sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang di Indonesia menganut sistem unikameral, yaitu: 1. memelihara, menjaga, serta memajukan dan memperjuangkan kepentingan rakyat. 2. Membantu dan mengawasi pemerintah agar menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya. 3. Menetapkan APBN/APBD untuk setiap tahun. Memajukan dan memperjuangkan kepentingan rakyat adalah menjadi sasaran utama ketiga tugas tersebut.

Peran penting legislatif adalah mewakili kepentingan rakyat, pemberdayaan pemerintah dan mengawasi kinerja pemerintah. Ketiga peran itu membuat legislatif sangat memberikan pengaruh dalam penentuan kebijakan pemerintah atau memiliki *full power*. Pada saat formulasi re;atif tidak terjadi konflik antara pihak eksekutif dan legislatif,

namun pada saat ketika rancangan anggaran diusulkan menjadi anggaran yang ditetapkan, biasanya harus melalui perdebatan dan negoisasi diantara kedua belah pihak.

Perilaku Oportunistik Legislatif

Perilaku oportunistik adalah suatu sikap ketidakberpihakan pada suatu golongan, karena adanya perbedaan kepentingan dan tujuan. Perbedaan kepentingan dan tujuan ini mendasari sikap mementingkan diri sendiri (*self interest*) dan golongan dengan menjalankan kegiatan-kegiatan yang dapat membantu pencapaian tujuan itu.

Perilaku oportunistik legislatif dapat terjadi pada dua posisi yakni sebagai principle dan sebagai agen. Sebagai principle bagi eksekutif, legislatif dapat merealisasikan kepentingan dengan membuat kebijakan yang seolah-olah merupakan kesepakatan diantara kedua belah pihak, tetapi menguntungkan legislatif dalam jangka panjang, baik secara individual maupun institusional. Melalui deskrisional power yang dimiliki legislatif dapat megusulkan kebijakan yang sulit untuk ditolak oleh eksekutif, meskipun usulan itu tidak berhubungan langsung dengan pelayanan publik dan fungsi legislatif. (Halm 2006).

Partisipasi, Transparansi, Akuntabilitas dalam Penyusunan

Anggaran

Partisipasi, keikutsertaan, keterlibatan masyarakat secara aktif dan produktif dalam setiap tahapan praktik penganggaran khususnya pada tahap perencanaan penyusunan anggaran, kemudian pembahasan dan penetapan anggaran yang lebih diwakili oleh legislatif sebagai perpanjangan tangan masyarakat. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara kongruktif. Partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan itu sendiri. Sehingga nantinya seluruh lapisan masyarakat akan memperoleh kekuatan dan hak yang sama untuk menuntut dan mendapatkan bagian yang sama dari hasil pembangunan (Lalolo, 2003).

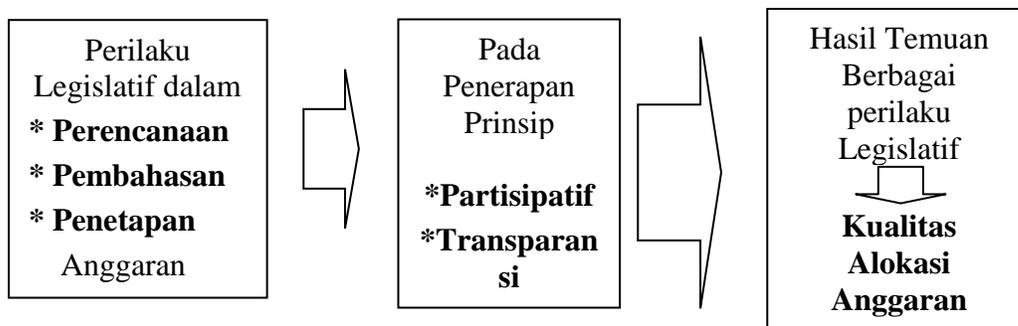
Transparansi atau keterbukaan, merupakan kebijakan yang terbuka terhadap suatu pengawasan. Sehingga masyarakat dapat mengakses informasi dalam setiap kebijakan pemerintah yang dilaksanakan. Luthfi (2003) mengemukakan: bahwa pemerintah dikatakan transparansi jika:

- 1) Pemerintah melakukan pertanggungjawaban secara rutin kepada rakyat/DPR mengenai tugas-tugasnya.
- 2) Pemerintah dengan senang hati memberikan informasi seluas mungkin mengenai keuangannya.
- 3)

Pemerintah secara terbuka selalu mengadakan dialog dengan rakyatnya baik secara rutin maupun insidental.

Akuntabilitas (Accountability) merupakan pertanggungjawaban kepada publik atas semua aktifitas yang dilakukan. Dalam hal ini para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban kepada publik (masyarakat umum). Berikut kerangka berpikir peneliti sajikan, agar memudahkan dan memberikan gambaran yang terang tentang proses penelitian, teknis dan arah hasil penelitian yang diinginkan,

Gambar 1. Kerangka Berpikir/ konseptual



METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Corbach dalam Wahab (2003: 27), mengatakan bahwa metode kualitatif sangat cocok digunakan dalam upaya untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai hasil-hasil evaluasi kebijakan.

Adapun paradigma yang digunakan adalah paradigma interpretif, dengan tujuan agar diperoleh gambaran yang akurat mengenai sikap, perilaku dan pandangan dari orang-orang yang menjadi target dalam menentukan kebijakan.

Paradigma interpretif berusaha untuk mengenal dunia apa adanya dengan pendekatan pengalaman subjektifnya sendiri. Orientasinya lebih diarahkan untuk memperoleh pemahaman subjektif yang diciptakannya "Sebagaimana ia adanya" dari satu proses yang berlangsung (Burrell dan Morgan, 1979:28). Adapun metode pendekatan yang digunakan mengungkap makna adalah pendekatan Fenomenologi, yaitu pandangan bahwa apa yang tampak di permukaan termasuk pola perilaku sehari-hari hanyalah suatu gejala atau fenomena dari apa yang tersembunyi di "otak" sang pelaku. Informan kunci yang menjadi pusat interview antara lain:

1. Walikota/ wakil atau Sekda
2. Kepala BAPPEDA
3. Kepala Bag. Keuangan Anggaran
4. Kepala Dinas
5. LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat)
6. Dosen (Sektor publik)

7. Ketua/Wakil ketua DPR, Ketua Komisi + Mantan Dewan

Proses dan Interpretasi Data dalam Fenomenologi

Hal penting yang harus dilakukan dalam pengambilan atas penafsiran data mentah dalam fenomenologi adalah:

1. *Bracketing*. Menurut Kuswarno (2009:31) *bracketing* adalah tahap reduksi fenomenologi
2. *Epoche* menurut Husserl, adalah kita menyampingkan penilaian, bias, dan pertimbangan awal yang kita miliki terhadap suatu objek,
3. *Memoing*, yaitu tahap proses pemahaman dengan mengingat kembali data yang telah terkumpul dan diperoleh dari proses *bracketing* (Groenewald, 2004:13).
4. Tahap terakhir dalam interpretasi fenomenologi adalah mempresentasikan dan memvisualisasikan dengan jalan menyajikan narasi inti pengalaman, membuat tabel atau figur dan memaknai unit yang diteliti (Sukoharsono, 2006: 243).

Situs penelitian dari penelitian ini adalah pada kantor pemerintahan Kota Mataram yang memegang peranan dalam penyusunan dan penetapan anggaran, dalam hal ini seperti kepala-kepala dinas, bagian keuangan, Bappeda, Dispenda dan Sekda, dan pada kantor DPRD Kota Mataram Nusa Tenggara Barat.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Peran SKPD dan Dewan Kota Mataram dengan Proses dan Interpretasi Fenomenologi

Selama dalam penelitian, peneliti dapat menangkap fenomena oportunistis yang terjadi pada eksekutif maupun legislatif. Perilaku oportunistis dewan diperlihatkan dengan pemanfaatan power yang dimiliki dan untuk mengarah pada kepentingan penguatan politik dewan. Dewan cenderung melakukan penggiringan kebijakan alokasi anggaran yang disusun eksekutif ke wilayah dapil masing-masing. Anggaran yang diarahkan oleh anggota dewan cenderung lebih berbentuk pembangunan fisik atau infrastruktur. Realisasi anggaran berbentuk fisik akan lebih nampak, terlihat dan terasa sebagai wujud keberhasilan dewan perwakilannya dalam memperjuangkan daerahnya. Posisi power yang dimiliki dewan memberikan kemampuan bagi dewan untuk menolak usulan yang diajukan oleh eksekutif, namun kenyataannya **sangat minimnya perjuangan usulan dewan yang berhasil mengarahkan peningkatan nilai alokasi anggaran pada program pengentasan kemiskinan atau peningkatan kesejahteraan**

Dari realitas yang terjadi, setelah semakin terus didalami dari hasil wawancara dan observasi dengan ikut langsung dalam aktifitas perencanaan, pembahasan dan penetapan anggaran, maka peneliti dapat mengurai temuan perilaku eksekutif dan legislatif yang lebih mendalam. Temuan berdasarkan pendekatan & interpretasi Fenomenologi antara lain:

Masyarakat yang kritis tidak menganggap MPBM sebagai bagian dari perencanaan partisipatif, karena tidak ada dialog antara desa untuk merumuskan program kecamatan. Yang terjadi adalah ceramah monolog program-program pembangunan yang ingin dilakukan camat. Sementara wakil dari masyarakat desa hanya mendengar dan menyampaikan usulannya secara tertulis kepada sekretaris camat. Waktu pertemuan yang hanya setengah hari itupun (sekitar tiga jam efektif) juga tidak memungkinkan pembahasan yang dinamis. Kondisi partisipasi masyarakat yang tidak efektif ini dipertegas dari hasil wawancara dengan salah satu dosen fakultas hukum dan mantan anggota DPR.

“Masyarakat tidak memiliki kewenangan untuk menentukan prioritas kegiatan. Masyarakat hanya menentukan program mana saja yang akan menjadi pilihan-pilihan prioritas, pada akhirnya yang menentukan adalah DPRD dan eksekutif. Sebelum ketok palu sudah terjadi kongkalikong antara Dinas, instansi dan pejabat pemkot dengan DPRD. Dari sudut pandang perencanaan program itu memang muncul. Tetapi praktiknya

sangat jauh berbeda. Oleh karena itu jangan harap usulan masyarakat dapat terpenuhi dengan sistem seperti itu"

"Kerawanan anggaran terjadi karena adanya perbedaan hasil musrembang dengan perencanaan SKPD pemerintah yang telah dibuat lebih dahulu. Kenyataannya banyak hasil Musrembang yang tidak terserap, jadi masyarakat hanya dijadikan pendengar yang baik atau "objek partisipasi" tanpa diberikan kesempatan untuk melakukan dialog intraktif dengan tanpa adanya jaminan bahwa inspirasi rakyat akan direalisasikan. Hal ini menunjukkan partisipasi masyarakat sangat dibatasi dengan model musrembang yang monolog. Fenomena inilah yang menyebabkan anggota dewan seharusnya ikut hadir dan aktif berpartisipasi penuh untuk terus dapat memantau dan mengawal kuantitas dan kualitas hasil partisipasi masyarakat. Namun dalam kenyataannya dewan lebih memprioritaskan kepentingan pribadi dan wilayah dapilnya daripada kepentingan publik yang jauh lebih mendasar dan anggota dewan tidak terlihat aktif dalam proses musrembang.

Mekanisme partisipasi dibangun pada kedua tahap tersebut, cenderung menempatkan masyarakat sebagai pasien atau "objek" dan pemerintah dan dewan sebagai dokter atau subjek. Masyarakat hanya punya hak dalam pengajuan usulan, sementara tidak punya peranan dalam pengambilan keputusan. Dalam proses pengajuan usulanpun masyarakat tidak punya ketrampilan untuk bernegosiasi dengan usulan-usulan yang diajukan oleh pemerintah. Musrembangdes/Kel, UDKP dan Rakorbang akhirnya menjadi mekanisme partisipatif pura-pura (*pseudo participation*).

Makna dari fenomena perilaku eksekutif yang mensekenariokan partisipasi masyarakat dalam proses musrembang maupun dalam

pembahasan dan penetapan anggaran hanyalah partisipasi semu belaka. Jadi partisipasi semu adalah sesungguhnya pelaksanaan partisipasi masyarakat lebih bersifat menyenangkan hati rakyat, menjalankan atau memenuhi prosedur administrasi kehadiran, sehingga dengan demikian eksekutif berhasil mengelabui masyarakat untuk memenuhi apa yang menjadi harapan atau tujuan eksekutif. Harapan eksekutif yaitu menyusun kebijakan anggaran yang lebih mendominasi kepentingan pemerintah. Sehingga tidaklah berlebihan jika partisipasi masyarakat yang sedang berjalan saat ini adalah **"partisipasi semu" (pseudo participation)**

Kondisi penyatuan hati untuk mensukseskan arah kebijakan anggaran agar benar-benar mendapatkan alokasi yang proporsional tidak pernah terealisasi jika ternyata political will ketua mengikuti keinginan pemerintah khususnya kepala daerah. Kondisi kelemahan ini, semakin terasa ketika dalam rapat, terdengar suara ajakan mengalun merdu, dewan sama sekali tak bergeming sedikitpun, dewan terus menjalankan rapat tanpa rasa bersalah hingga akhirnya baru berhenti, sampai waktu magrib menjelang habis. Kondisi ini memberikan makna sensitifitas iman dan takwa eksekutif dan legislatif terhadap panggilan

Sang Maha Pencipta sudah sangat tipis. Kondisi ini dipertegas dari hasil wawancara dengan ketua komisi II.

“Jadi dalam hal anggaran, dapat disimpulkan terjadinya perilaku oportunistik dari eksekutif dan legislatif selain faktor yang lain adalah karena adanya celah dalam penyusunan anggaran yang terputus bagi masyarakat untuk melakukan pengontrolan, pengawasan, dan evaluasi anggaran hingga sampai pada penetapan APBD, sehingga prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas tidak dapat berjalan efektif.

“Secerdas apapun, saya dengan intelektual kematangan pengalaman yang sudah empat periode berturut-turut menjadi anggota dewan, tidak pernah berhasil untuk dapat mengemukakan ide kebijakan anggaran agar dapat mengarahkan anggaran lebih berpihak pada kesejahteraan rakyat miskin, seperti ide efisiensi dari pos biaya langsung dan biaya anggaran pembangunan infrastruktur lainnya. Sungguh perjuangan itu, setelah kita berjuang di rapat dewan, ternyata hasilnya nol. Hal ini disebabkan nilai-nilai kita telah banyak hilang, seperti sensitifitas, kepedulian, empati, rela berkorban, kesatuan hati. Ditambah lagi kurangnya kemampuan intelektual dan pengalaman yang matang. Inilah faktor penghambat kinerja kita selama ini, yang membuat tidak berhasilnya kita menggiring anggaran tersebut.”

Demikian ungkapan yang diceritakan oleh ketua komisi II DPRD tersebut, menunjukkan **rendahnya kesadaran sosial/solidaritas**

anggota dewan dan eksekutif terhadap kepentingan masyarakat.

Sikap ini akhirnya mewujudkan perilaku dewan, kurang semangat dan tidak bersahaja dalam memperjuangkan penderitaan masyarakat.

Kondisi dipertegas lagi oleh hasil wawancara dengan salahsatu mantan anggota dewan:

“Sebelum dilakukan rapat paripurna penetapan KUA-PPAS terjadi pembahasan antara Eksekutif dengan Legislatif. Pembahasan yang paling **prinsip** adalah meminta kesediaan Eksekutif khususnya SKPD Dinas Pendapatan untuk mampu menaikkan target Pendapatan APBD mencapai minimal 62 juta lebih. Permintaan diusulkan, karena manfaatnya buat dewan, hasil pencapaian target akan menambah besarnya tunjangan-tunjangan kesejateraan dewan, jadi hasil manfaatnya bukan ditujukan untuk kesejateraan masyarakat. Dari dasar hasil keputusan inilah kemudian disusun PPAS. Dari dasar PPAS ini, kembali seluruh SKPD menyusun RKA-SKPD yang kemudian dijadikan dasar pembahasan untuk penyusunan Raperda sehingga menghasilkan Perda APBD. Disinilah kembali terjadinya perilaku oportunistis dewan untuk meminta eksekutif agar bisa memenuhi keinginan legislatif dalam menetapkan dan menghasilkan program yang condong mengarah pada wilayah Dapilnya masing-masing”.

Perilaku eksekutif yang peneliti amati pada pengalokasian anggaran secara garis besar belum cukup proporsional. Alokasi anggaran lebih didominasi untuk kepentingan biaya rumah tangga birokrasi dan pembangunan yang bersifat fisik atau infra struktur, jika dibandingkan dengan anggaran untuk peningkatan sumber daya manusia. Walaupun usaha untuk alokasi anggaran ke sektor yang bersentuhan langsung dengan rakyat miskin sudah ada sedikit peningkatan namun dilihat dari perimbangan alokasi anggaran masih jauh dari proporsional. Berikut cuplikan wawancara dari pak Sekda. yang menunjukkan alokasi anggaran masih sangat besar di dominasi oleh kebutuhan rumah tangga pemerintah

“Jika dilihat dari jumlah kebutuhan masyarakat dan jumlah penduduk miskin Kota Mataram, memang kita masih “banyak kekurangan” terhadap kemampuan akan penyelesaian program pengentasan kemiskinan tersebut. Kata pak Sekda hal ini disebabkan oleh keterbatasan anggaran, keterbatasan terjadi karena adanya budaya malas, dan keterbatasan sumber daya manusia yang mampu menggali dan mengembangkan potensi sumberdaya alam yang kita miliki. Dikatakan pak Sekda keterbatasan ini juga disebabkan karena alokasi dana anggaran yang ada sudah dua kali lipat lebih, diserap oleh kebutuhan rumah tangga birokrasi pemerintah, jadi yang tersisa hanya seperempatnya saja. Kemudian sisa itulah yang dapat kita olah untuk program realisasi pembangunan”.

Usaha penguatan pembagian alokasi anggaran kemiskinan ini seharusnya dapat terus ditingkatkan mengingat jumlah masyarakat miskin Kota Mataram masih cukup besar yaitu 58.200 jiwa (data statistik NTB dalam angka) dari jumlah penduduk 402.843 jiwa. Masyarakat miskin dapat diperhatikan dari sektor pendidikan, kesehatan, mikro ekonomi dan sosial. Dari sisi pendidikan alokasi dana yang disalurkan baru mencapai 15 miliar dan dari sisi kesehatan 10 miliar. Sementara dana yang diperlukan sesuai dengan pencaangan pemerintah pusat untuk anggaran pendidikan adalah 20% dari total APBD. Jadi masih sangat jauh tertinggal.

Bentuk pengalokasian yang kurang proporsional ini dipertegas dengan komentar kepala bidang ekonomi

“bahwa Kepala Daerah akan sangat cenderung mengarahkan anggarannya pada pembangunan fisik, lebih-lebih yang bersifat icon (pencerminan bukti kesuksesan). Inilah perilaku setiap kepala daerah yang tujuannya terutama untuk kepentingan politik dan pribadi, agar masyarakat menilai kesuksesan pemimpinnya saat itu, sehingga kedepan akan terpilih kembali sebagai kepala daerah. Selain itu sudah bukan merupakan rahasia umum lagi bahwa dalam praktik realisasi proyek dari APBD, terjadi permainan *FEE* dan mark *UP* yang sangat kuat. Akibat dari perilaku ini, rakyatlah yang menderita.

Demikian beberapa bentuk fenomena perilaku eksekutif di atas dalam pengalokasian anggaran penuh dengan makna yang tersembunyi dibalik pola arah penyusunan alokasi anggaran. Jelas kandungan muatan politis terlihat sangat kuat, yang secara halus dan tidak langsung akan membentuk kekuatan politis untuk penguatan dan pengaman jabatan politis pada periode pemilihan yang akan datang.

Makna dari perilaku eksekutif maupun legislatif yang lebih cenderung mengarahkan kebijakan alokasi anggaran ke arah kepentingan pribadi dan politik, meminggirkan kepentingan masyarakat luas yang lebih mendasar adalah menunjukkan bahwa perjuangan pemerintah dan dewan selama ini dalam menjalankan proses perencanaan, pembahasan dan penetapan anggaran dengan menerapkan prinsip **partisipasi, transparansi dan akuntabilitas ternyata hanya sebuah “kamufase” belaka.**

Kejadian ini dapat dijelaskan oleh "Teori Atribusi" (*Attribution Theory*) teori ini dikembangkan oleh Fritz Heider yang menyatakan bahwa penyebab akar suatu masalah adalah bersumber dari dua sisi yaitu dari internal manusia dan dari eksternal manusia itu sendiri. Situasi ini dinyatakan dengan istilah "*locus of control*". Bila dihubungkan dengan perilaku eksekutif dan legislatif dalam proses praktik penganggaran sehingga tercipta anggaran yang **tidak Pro Poor** yang disinyalir penyebab tingkat angka kemiskinan tinggi dan sulit mengalami penurunan, maka teori atribusi dapat menjelaskannya. Menurut teori atribusi, kinerjanya eksekutif dan legislatif dipengaruhi oleh faktor yang paling mendasar dalam diri manusia yaitu *internal locus of control* dan dari pengaruh luar manusia *ekternal locus of control*. Internal seperti akhlak dan moral eksekutif dan legislatif, untuk Ekternal seperti besarnya kekuasaan yang dimiliki eksekutif dan legislatif yang *full power* sangat tidak seimbang dengan kewenangan yang dimiliki rakyat untuk mampu mengawal dan mengontrol proses penyusunan anggaran dari perencanaan, pembahasan dan penetapan APBD. Selain itu faktor belum cukupnya UU yang dilengkapi dengan kekuatan hukum yang tegas dan jelas.

Kondisi penyimpangan perilaku atas akhlak dan moral eksekutif dan legislatif ini dapat dijelaskan dengan "Teori Agensi". Teori agensi menerangkan bahwa penguasaan informasi yang paling sempurna dikuasai oleh agen (eksekutif-legislatif) sementara masyarakat sebagai principle menguasai informasi jauh lebih sedikit dari agen. Kondisi inilah yang memicu eksekutif dan legislatif memiliki kesempatan dan cenderung berperilaku untuk memenuhi kepentingan dirinya dan mengabaikan kepentingan rakyat yang paling mendasar (principle). Berangkat dari asumsi bahwa penguasaan informasi yang paling sempurna berada pada eksekutif dan legislatif atas pengetahuan praktik anggaran besarnya potensi sumber daya anggaran, maka dalam hal praktik penganggaran cenderung perilaku eksekutif dan legislatif menciptakan dan memanfaatkan peluang oportunistik, melakukan *mark-up* atas anggaran pengeluaran dan meminimalkan pendapatan, berusaha menyusun alokasi anggaran dengan menaikkan proyek-proyek besar yang mudah dikorupsi dan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh komitmen *Fee*.

Pemahaman teori agensi tersebut, maka diperlukan **"terbentuknya sistem kontrol yang baik, yaitu dengan diberikannya kewenangan yang seimbang kepada rakyat** untuk mampu melaksanakan dan mengawal aktifitas partisipasi, transparansi

dan akuntabilitas pada proses perencanaan, pembahasan dan penetapan yang dijiwai dengan nilai spiritual dan budaya luhur serta penerapan penegakan hukum yang tegas

Perilaku oportunistik eksekutif lebih terlihat pada pengambilan kebijakan kepala daerah dalam memperkuat posisi jabatan politiknya dimasa sekarang maupun keberhasilan pemilihan kepala daerah dimasa yang akan datang. Terlihat pada pola arah alokasi anggaran yang cenderung mengarah pada pembangunan infrastruktur pada daerah-daerah suara terkuat yang mendukung kepala daerah. Demikian juga beberapa kebijakan lain yang cenderung secara implisit mengarah pada penguatan pengamanan jabatan politis, seperti kebijakan pemendingan masa pensiun beberapa pejabat tertentu dengan menambah masa kerja hingga empat tahun lamanya, membuka beberapa SKPD baru dengan menaikkan 29 eselon pejabat baru dan penempatan sebagian pejabat tidak sesuai dengan kapasitas keilmuannya. Sementara kekuatan pendapatan asli daerah PAD sangat kecil. Dibalik sisi positif dari kebijakan ini, dapat dirasakan secara implisit memiliki muatan politis yang cukup kuat, yang pada akhirnya berakibat produk anggaran menjadi kurang proporsional dan kesejahteraan masyarakat khususnya masyarakat miskin kurang mendapatkan perhatian maksimal.

Perilaku eksekutif dalam alokasi anggaran, dapat disimpulkan masih **didominasi oleh besarnya penyerapan anggaran biaya rumah tangga birokrasi** pemerintah dan pengeralihan alokasi anggaran ke aktifitas fisik atau infrastruktur (mengarah pada belanja modal *capital public*), jika dibandingkan dengan alokasi anggaran yang mengarah pada aktifitas yang bersifat peningkatan kualitas sumber daya manusia dan program pengentasan kemiskinan. Alokasi anggaran yang mengarah pada pengentasan kemiskinan, walaupun ada peningkatan dari tahun yang lalu, namun masih berada jauh dibawah anggaran yang mengarah pada anggaran infrastruktur dan anggaran yang diserap oleh kebutuhan rumah tangga birokrasi pemerintah yang mencapai 65% lebih. Jika memperhatikan jumlah rakyat miskin menempati angka yang cukup tinggi, maka seyogjanya arah alokasi anggaran terbesar adalah mengarah pada program pengentasan kemiskinan

SIMPULAN

Dari hasil pengamatan mendalam bahwa yang realitas yang terjadi dalam proses perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan anggaran adalah partisipasi semu dan kesadaran sosial rendah, anggaran tidak *pro poor*. *Kondisi ini* tercipta karena akar nilai-nilai spritualitas telah

termarginalkan. dan tidak dijiwai sebagai ruh kehidupan eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan anggaran. Preposisi kedua adalah terciptanya kebijakan APBD yang tidak *Pro Poor* wujud akumulasi dari perilaku partisipasi semu dan kesadaran sosial rendah yang diakibatkan oleh tergerusnya nilai spiritual & kearifan. Saran penelitian ke depan, penelitian bisa lebih focus pada satu jenis aktifitas saja, seperti aktifitas Transparansi saja atau akuntabilitas saja, sehingga hasil penelitian akan lebih berkualitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Syukriy dan Jhon, Andra Asmara, 2006. Perilaku oportunistik legislatif dalam Penganggaran Daerah Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik. Simposium Nasional Akuntansi IX Padang.
- Arzaki, 2001. Nilai-nilai Agama dan Kearifan Lokal Suku Bangsa Sasak dalam Pluralisme Kehidupan Bermasyarakat.
- Arzaki, 1999. Nilai-nilai dan Potensi Daerah dan Kearifan Tradisional dalam Format Pengembangan Sumber Daya Manusia di Nusa Tenggara Barat. Makalah Diskusi Panel tentang Kesiapan NTB Menyongsong Otonomi Daerah.

- Bastian, Indra. 2006. Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia. Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- Becker, S.W ; and Green, (1962) Budgeting and Employee Behavior *Journal of Business* (oktober): pp, 392-402
- Burrell, G. Dan G. Morgan. 1979. Sociological Paradigm and Organisational Analysis. Ashgate Publishing Company, USA.
- Callahan, Kathe. 2002. The Utilization and The Efektifnes of Citizen Advisory Commitees in the budget Processs of local Goverments, *Journal of Public Badgeting Accounting and Financial Management*, Vol. 14, No.2: pp. 295-319
- Covalesky, Mark. A, Mark W Dirsmitt and Sajay Samuel. 1996. Manajerial Accounting Research. The Contributions of Organizational and Sosiological Theories. *Journal of Managemen Accounting Research*. Vol. 11(4). 78-89 Walsh E.
- Creswell, John W. 1998. Qualitatif Inquiry and Research Design Choosing Among Five Approaches. Second Edition. United Tatae of America: Sage Publications, Inc.
- Damyati, Moch. 2000. Penelitian Kualitatif: Paradigma Epistimologi, Pendekatan, Metode dan Terapan, Malang. Universitas Negeri Malang

- Dayaksini, Tri dan Salis Yuniardi, 2004, Psikologi Lintas Budaya, Cetakan Kedua, UMM Press. Malang.
- Dobell, Peter & Martin Ulrich, 2002. Parliament's Performance in the Budget proses: case study, *Policy Matters* 3(2): 1-24
- Ferguson, Harvie. 2001. Fenomenologi and Sosial Theory, in Goerge Fitzier and Barry Smart, ed Handbook of Social Theory, London, California, Newdelhi: Sage Publication Ltd. Diadaptasi oleh Velasques G. Michael (2002)., *Business Ethics Conceptual and Case. Fifth Edition. Prentice Hall.*
- Garamfalvi, L 1997. Coruption in The Public expenditures management process. Paper presented at 8 International Anti-Corruption Convergence, Lima, Peru 7-11 September.
- Groenewald, T. 2004. Aphenomenological Research Design Illustrated. *International Journal Of Qualitative Methods*, 3 (1)April.
- Hyde Albert C & Jay M. Shafritz (Eds) 1978:324. *Govermance Budgeting: Theory Process and politics*, Oac Park Illinois: Moore Publishing Company Inc.
- Jackson, Jackson, P.M. (1982) *The Political Economy Bureaucracy*, Oxford: Pihilip Allan.

- Indriantoro, Nur. (2000), An Ampirical Study of locus of Control and Cultural Dimensions as Moderating Variables of the Effect of Participative Budgeting on job Performance and Job Satisfaction. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, Vol. 15, No. 1, Hal. 97 – 114
- Indriantoro dan Supono, Bambang 1999. *Metodologi Penelitian Bisnis Untuk Akuntansi dan Manajemen*. BPFE. Yogyakarta.
- Harun, Rochajat dan Sumarno 2006. *Komunikasi politik. Sebagai suatu pengantar* Penerbit CV. Mandar. Bandung
- Kuswarno 2009, E (2009) *Metodologi Penelitian Komunikasi Fenomenologi Konsepsi, Pedoman dan Contoh Penelitiannya* . Widya Padjadjaran.
- Ludigdo 2005. Analisis Strukturasi atas Praktik Etika di Kantor Akuntan Publik. *Disertasi*. Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya Malang.
- Mauro, Paulo 1998a, Corruption and The Compotition of govermant expenditure *Journal of Public Economics* 69: 263-279.
- Mauro, Paulo, 1998b. Corrrution Causes Conecuciones and agenda for further research. *Finance and Development* . (March) 11-14
- Muhajir, Neong. 2000. *Metodologi Penelitian*. Edisi Keempat. Penerbit Rake Sarasin, Yogyakarta.

- Mustikawati, Reny. 1999. Pengaruh Locus of Control dan Budaya Paternalistik terhadap keefektifan Penganggaran Partisipatif dalam Peningkatan Kinerja Manajerial. *Jurnal Bisnis dan Akuntansi*, Vol. 1 No. 2, Agustus 1999, Hal. 96 – 119.
- Mariana Dede dan Paskarina, Caroline, 2008. *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*. Graha Ilmu, Edisi Pertama.
- Rasyid, Eddy R. 2001, Saling Peran (interplay) antara Akuntansi dan Budaya Perusahaan: Penelitian Empiris dengan Metode Interpretif Etnografi, jurnal Riset Akuntansi Indonesia. Volume 1. No. 1.
- Safitri, Sawit, 2010. **Euforia Pemberantasan Korupsi. Mati Satu Tumbuh Seribu. Fakultas** Ilmu Politik FISIP Universitas Siliwangi Tasikmalaya. Yogyakarta. (<http://www.Indonesia.korupsi.com>). Diakses 18 November 2009
- Sudikin, Basrowi 2002 Metode penelitian Kualitatif. Perspektif Mikro. Penerbit Insan Cendekia. Surabaya.
- Sukoharsono, Eko G. 2006. Alternatif Riset Kualitatif Sains Akuntansi Biografi, Phenomenologi, Grounded Theory, Etnografi Kritis dan Study Kasus. Analisis Makro dan Mikro, BPFE Universitas Brawijaya Malang, 230-245.

- Syafrudin dan Taifur, Werry Darta 2002. *Peran DPRD Untuk Mencapai Tujuan Desentralisasi dan Perspektif Daerah Tentang Pelaksanaan Desentralisasi* Fakultas of Economic Pusat Studi Kependudukan Universitas Andalas, Regional University Research, on Decentralization in Indonesia, Project 497-0357 / 204-000, ECG, USAID/ Indonesia. Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS) University of Maryland at college Park.
- Siegel, Gary dan Helena Marconi. 1989. *Behavioral Accounting*. South Western CollegIwane Publising.