

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembuatan anggaran diasumsikan sebagai pilihan-pilihan secara rasional, ekonomis dan bebas politik. Dalam prakteknya penganggaran sangat terkait dengan politik yaitu menyangkut *bargaining* antara berbagai kekuatan yang mempunyai wewenang untuk menentukan mana yang penting mana yang tidak (*budgeting is power and politics*).¹

Dalam arti luas, politik anggaran dapat dimaknai sebagai taktik anggaran, di mana anggaran tidak hanya berorientasi pada kehendak kebijakan (*policy driven*) semata, tetapi juga dibutuhkan keberpihakan kepada masyarakat, yang sepenuhnya belum mampu menikmati “kue pembangunan”, sebab tolak ukur kesejahteraan seluruh warga adalah tujuan hakiki pembangunan. Kerangka politik anggaran haruslah senantiasa memberikan keberpihakannya kepada warga. Politik anggaran inilah yang sebenarnya sangat diperlukan masyarakat, sebab penjabarannya secara konkrit diarahkan pada prioritas yang menunjuk pada upaya mengatasi dilema pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Karenanya politik anggaran yang sebagai dimensi krusial pada pengalokasian anggaran yang berorientasi pada kepentingan warga dalam koridor pembangunan dan pemberdayaan warga di otonomi wilayah serta desentralisasi wajib memperhatikan pengelolaan ekonomi dan keuangan secara *accountable*, karena beberapa program pemerintah baik di tingkat kabupaten, provinsi maupun sentral membutuhkan pengelolaan keuangan yang efektif, efisien dan transparan.

Pengelolaan keuangan yang baik dan sistematis haruslah mengacu kepada hukum yang berlaku, demi terwujudnya sebuah akuntabilitas, daya guna, penciptaan lapangan kerja, transparansi, pemberdayaan kapasitas, potensi yang dimiliki, serta prosedur pembangunan secara efisien dan terpadu. Selain itu pengelolaan keuangan di pemerintahan sentral maupun daerah, terlebih pengelolaan keuangan desa secara terpadu, lebih didasarkan pada

¹ Ratih Nur Pratiwi, “Politisasi Anggaran Sektor Publik” *Interaktif Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*, Universitas Brawijaya, Vol. 1 No. 2, 2010, hal. 1-9

pendekatan pemenuhan hak-hak dasar dan prosedur pembangunan yang baik. Pendayagunaan pengelolaan keuangan haruslah menyampaikan manfaat bagi masyarakat, bukan hanya terpenuhinya kebutuhan mereka saja, tetapi juga mendorong rakyat bertambah cerdas dalam menyikapi perubahan yang terjadi serta menentukan pilihan kegiatan yang produktif pada kerangka pemberdayaan warga desa khususnya.

Secara umum anggaran diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan suatu institusi atau lembaga tertentu untuk suatu periode yang akan datang. Pengertian anggaran tersebut mencakup pengertian secara umum, baik anggaran negara, anggaran perusahaan maupun anggaran institusi atau lembaga lainnya. Pada lingkup daerah, anggaran dituangkan dalam dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran merupakan proses perencanaan yang sangat penting dalam hal keuangan, karena anggaran akan menjadi pedoman dalam mengelola keuangan negara atau daerah pada suatu periode ke depan. Namun karena proses penyusunan dan pertanggung jawaban keuangan negara atau daerah tidak lepas dari keterlibatan lembaga perwakilan rakyat, maka anggaran bisa dijadikan sebagai alat pengawasan bagi masyarakat terhadap pemerintah. Jadi, dapat disimpulkan bahwa penganggaran merupakan aktivitas politik, dengan demikian proses maupun produknya adalah produk politik.

Proses penganggaran akan melibatkan berbagai unsur yang berkepentingan terhadap proses penyusunan anggaran tersebut. Unsur-unsur tersebut tidak hanya pejabat publik yang dipilih melalui pemilu atau pilkada, tetapi juga para birokrat serta aktor-aktor nonformal lainnya di luar sistem pemerintahan dan lembaga politik formal.

Berdasarkan pendekatan fungsionalisme yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan, maka David Easton (1984) menyatakan bahwa politik itu adalah alokasi nilai-nilai.² Dalam konsep politik, nilai-nilai itu adalah kekuasaan. Pengalokasian sumber daya alam dan sumber daya manusia untuk kebaikan bersama, kepentingan umum dan kesejahteraan sosial menjadi tujuan

² Syamsudin Haris. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Desentralisasi Demokrasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. Jakarta : LIPI Press, 2007, Hal. 10

ideal kekuasaan tersebut. Hal ini berarti suatu kesempatan dalam membentuk struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan wilayah, membangun sistem serta pola karir politik, membuat sistem manajemen pemerintahan yang partisipatif, efektif serta responsif terhadap kepentingan rakyat luas. Alokasi nilai-nilai tadi tentunya akan diarahkan secara langsung dalam merampungkan fenomena kenyataan fisik dan sosial pada kehidupan bermasyarakat atau bernegara. Bagaimana politik itu seharusnya membentuk ekuilibrium (*balanced*), keadilan (*justice*), persamaan (*equality*) serta kebebasan (*freedom*) serta aspek-aspek humanisme (*human beings*).

Dalam Politik Anggaran, dibutuhkan kemampuan untuk mengalokasikan nilai-nilai. Hal ini merupakan prasyarat atau langkah awal merumuskan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) / Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Kemudian proses konsistensi pelaksanaannya dengan unsur-unsur keterbukaan (akuntabilitas) atau merealisasikannya hingga melakukan cara lain untuk merespon hambatan atau ketidaksesuaian pada hal-hal eksklusif. Sebagai akibatnya adanya perubahan (*revisi*), kemudian hal inilah yang biasa dipahami sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara – Perubahan (APBN-P) / Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah – Perubahan (APBD-P).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan pondasi pemerintah daerah untuk membentuk kebijakan-kebijakan serta panduan dalam menjalankan pemerintahan wilayah, maka penetapan serta pengesahan APBD yang tepat waktu merupakan hal yang sangat penting. Hal ini dapat meningkatkan percepatan proses pembangunan pada daerah melalui pelaksanaan program pemerintah dalam tahun anggaran. Penetapan APBD yang sempurna dapat menghindari suhu politik yang memanas di wilayah, sebagai akibatnya akan mengundang investor untuk berinvestasi pada wilayah tersebut karena iklim investasi yang aman.

Semakin banyaknya keterlibatan aktor-aktor formal dan non formal dalam proses perencanaan hingga pengesahan anggaran baik pusat dan daerah, menyebabkan terjadinya tarik menarik dan perdebatan berbagai kepentingan aktor-aktor yang tidak dapat dihindari. Maka, akibat yang terjadi adalah tidak

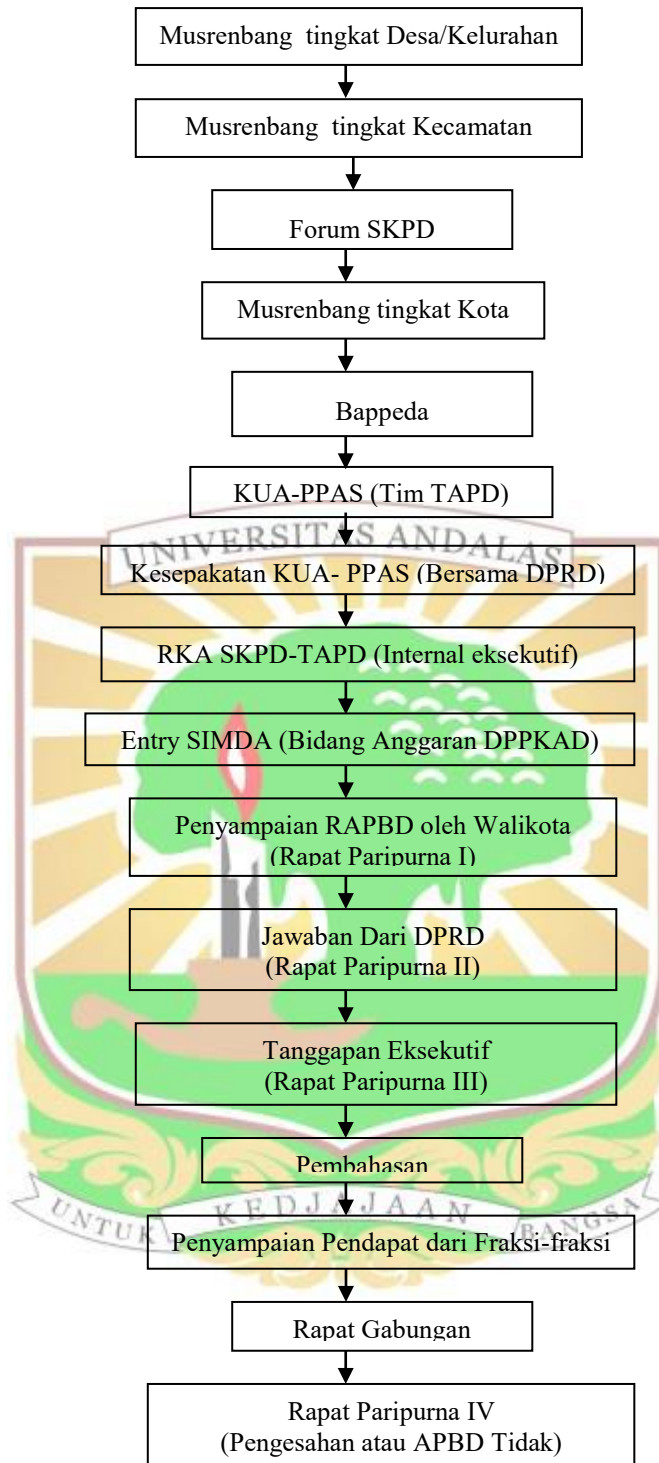
tertutup kemungkinan terjadi manipulasi, dominasi, pemangkasan, pengambilan keputusan secara tertutup dan praktek buruk lainnya terkait dengan anggaran. Kondisi ini memperlihatkan bahwa kebijakan anggaran bukan sepenuhnya merupakan hasil aspirasi dari masyarakat bawah, tapi justru akan lebih mengakomodir kepentingan kelompok elit. Dengan demikian tujuan terbentuknya sebuah negara untuk memajukan kesejahteraan rakyat, mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar 1945 belum bisa diwujudkan secara penuh. Hal ini nampak dari pengalokasian anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada sektor-sektor yang khususnya bersentuhan langsung dengan masyarakat masih sangat rendah, seperti pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.

Selain itu, kepentingan yang sering tidak terwakili ini juga mengakibatkan keterlambatan dalam melakukan penetapan perumusan APBD di daerah yang terkait tersebut yang seharusnya dilaksanakan tepat waktu. Apa yang dihasilkan dalam rapat terkadang terlihat adanya ketidaksesuaian terhadap implementasi yang terjadi di lapangan. Ada beberapa program atau sasaran dari APBD tidak tepat orientasinya, sehingga cenderung menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat atas kinerja pemerintahan.

Keterlibatan masyarakat dalam kebijakan anggaran hanya sebatas partisipasi dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Musrenbang adalah forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan Nasional dan pembangunan Daerah.³ Hal serupa juga terjadi di Kota Sungai Penuh. Masyarakat tidak mengetahui berapa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Sungai Penuh setiap tahunnya.

Adapun Tahapan Penyusunan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Kota Sungai Penuh tahun 2012 seperti skema di bawah ini :

³ Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.



Gambar 1. Tahapan Penyusunan APBD Kota Sungai Penuh Tahun 2012

Sumber : Wawancara dengan Tim Anggaran Pemerintahan Daerah (TAPD) Kota Sungai Penuh 2012

Penyusunan APBD dimulai dari Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tingkat desa / kelurahan. Setelah itu, di Musrenbang tingkat kecamatan, usulan kegiatan / program dari desa/kelurahan dipilah untuk dibahas di Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Musrenbang dapat ditempatkan sebagai mekanisme yang mempertemukan dan mengkonsolidasi kepentingan SKPD selaku pemberi pelayanan publik dengan masyarakat selaku penerima selaku penerima pelayanan publik. Setelah itu proyeksi anggaran disiapkan di Bappeda, sebelum terbentuknya Kebijakan Umum Anggaran dan Plafon dan Prioritas Anggaran Sementara (KUA-PPAS).

Peran masyarakat dalam kebijakan anggaran hanya sebatas Musrenbang. Perencanaan dan Penyusunan anggaran diimplementasikan oleh pihak Eksekutif. Setelah pembahasan rancangan anggaran antara Eksekutif dan Legislatif, fungsi legislasi anggaran dilakukan oleh Legislatif.

Kota Sungai Penuh merupakan kota otonom termuda di Provinsi Jambi. Pemekaran dari Kabupaten Kerinci. Sumber Daya alam yang terbatas membuat Pendapatan Asli Daerah kecil, sehingga Anggaran Daerah sangat bergantung pada pemerintah pusat. Pendapatan Asli Daerah berasal dari Pendapatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Sungai Penuh tahun 2012 terdiri dari Pendapatan Daerah sebesar Rp. 445.480.386.320,- dan Belanja Daerah sebesar Rp. 557.943.621.012,- dengan demikian Surplus/(Defisit) sebesar Rp. (112.463.234.692,-). Belanja Daerah berupa Belanja Tidak Langsung sebesar Rp. 229.977.117.248,- dan Belanja Langsung sebesar Rp. 327.966.503.764,-.⁴

Jumlah Alokasi Belanja Langsung pada masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kota Sungai Penuh tidak dibarengi dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pemerataan pembangunan. Hal itu terlihat pada program pembangunan yang belum mencakupi semua wilayah Sungai Penuh. Misalnya saja belum tersedianya pusat kesehatan di

⁴ Peraturan Daerah Kota Sungai Penuh Nomor 04 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Sungai Penuh Tahun Anggaran 2012

daerah pinggiran kota dan masih banyaknya infrastruktur yang belum memadai.

Para anggota Legislatif yang berkontestasi lebih merepresentasikan wilayah pemilihannya dalam menyuarakan aspirasi konstituennya, terutama tampak pada sektor infrastruktur, pendidikan dan kesehatan. Sementara itu Eksekutif, dalam hal ini Kepala Daerah hanya mengikuti alur kontestasi yang terjadi di antara politisi tersebut, karena kepentingan terhadap wilayah yang menghantarkannya pada kursi kekuasaan Kepala Daerah tetap terakomodasi.⁵

Berdasarkan fenomena di atas Peneliti berasumsi bahwa dalam proses Penyusunan Anggaran di Kota Sungai Penuh, semua individu yang terlibat di dalamnya bertindak atas kepentingan mereka sendiri sehingga menimbulkan konflik kepentingan antara *principal* dan *agent*. Penelitian ini berasumsi bahwa orang-orang yang terlibat di dalam proses penyusunan anggaran lebih mengutamakan kepentingan mereka sendiri. Peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai pengalokasian anggaran yang mana sepengetahuan peneliti sampai saat ini belum ada penelitian yang menyoroti hal yang sama khususnya di Kota Sungai Penuh. Maka pada kesempatan ini, isu tema sentral penelitian ini dituangkan dalam tesis ini dengan judul “Politik Anggaran Dalam Penyusunan APBD Kota Sungai Penuh Tahun 2012.”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka Peneliti merumuskan pertanyaan Bagaimana Dinamika Kontestasi Pengalokasian Anggaran Belanja Langsung dalam Penyusunan APBD Kota Sungai Penuh Tahun 2012 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis Dinamika Kontestasi Pengalokasian Anggaran Belanja Langsung dalam Penyusunan APBD Kota Sungai Penuh Tahun 2012.

⁵ Herzon Y. “Politik Anggaran : Studi tentang Proses Perumusan Kebijakan Anggaran Belanja Langsung SKPD Dalam Penyusunan APBD Tahun 2011 di Kabupaten Kerinci Provinsi Jambi” *Tesis S-2, Magister Administrasi Publik*, Program Pasca Sarjana UGM, 2011 (Tesis Tidak dipublikasikan)

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi yang berguna oleh pihak yang terkait antara lain :

1. Kegunaan teoritis

Kegunaan dalam pengembangan ilmu, meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Sebagai sumbangan pemikiran bagi pengembangan konsep dan teori Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.
- b. Sebagai sumbangan pikiran bagi pengembangan Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, khususnya berkenaan dengan menganalisis Pengalokasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktek dijadikan sebagai masukan Pemerintah Kota Sungai Penuh dalam rangka mencari jalan keluar terhadap permasalahan berupa asumsi adanya penyimpangan kepentingan anggaran dalam proses penyusunan anggaran Belanja Langsung berkenaan dengan Pengalokasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Sungai Penuh.

