

I. TINJAUAN PUSTAKA

A. Politik Anggaran

Anggaran merupakan instrumen kebijakan yang dimiliki oleh Pemerintah untuk menggambarkan pernyataan komprehensif tentang prioritas negara. Anggaran juga mempunyai pengertian sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran *financial* (Yuna Farhan, Menelaah Arah Politik Anggaran di Indonesia, dalam Herzon, Tesis, UGM, 29).

Tahap penganggaran menjadi sangat penting, karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Sehingga tujuan dari penganggaran harus dipahami oleh perumus kebijakan anggaran, yaitu anggaran harus berbasis kinerja dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran masyarakat. Berbasis kinerja mempunyai pengertian bahwa anggaran yang disusun harus terukur, serta memenuhi unsur *input* (masukan), *output* (keluaran), *outcome* (hasil), *benefit* (manfaat) dan *impact* (dampak) (Laporan Keuangan Kabupaten Tulang Bawang Barat, 2012: 14).

Dengan demikian setiap anggaran belanja yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kinerjanya, sehingga setiap belanja harus berdasarkan pada usaha untuk mewujudkan tercapainya tujuan pemerintah daerah.

Politik bisa terlibat dalam segala urusan kenegaraan, termasuk didalamnya urusan finansial publik, baik itu dalam perencanaan, pelaksanaan hingga tahap evaluasi. Teori politik keuangan negara yang baik adalah relatif tergantung ideologi suatu negara, artinya teori politik keuangan negara yang baik bagi suatu negara belum tentu baik bagi negara lain. Aktivitas politik dalam keuangan negara tergantung pada derajat demokrasi, yang memberi keleluasaan/kebebasan aktivitas politik dalam suatu Negara (Noer Fauzi dan R Yando Zakaria, dalam Bambang Utoyo, 2013, Bahan Kuliah Politik Keuangan Negara, Unila).

Ada 2 golongan besar yang membedakan aktivitas politik dalam keuangan negara :

- 1) Negara dengan sistem otokrasi, yakni suatu bentuk pemerintahan yang kekuasaan politiknya dipegang oleh satu orang atau kelompok kecil (oligarki). Yakni negara yang berbentuk monarki, sosialis, theokrasi, dan sebagainya, dimana segala aktivitas negara dipegang sepenuhnya oleh penguasa negara. Aktivitas politik sangat minim, meskipun ada biasanya berupa gerakan bawah tanah.
- 2) Negara dengan sistem demokrasi, yakni suatu bentuk pemerintahan politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Aktivitas politik sangat besar, termasuk dalam pengelolaan keuangan negara, sebagaimana negara penganut liberalisme, globalisme, kapitalisme, termasuk ideologi Pancasila sebagai ciri khas Indonesia (Noer Fauzi dan R Yando Zakaria, dalam Bambang Utoyo, 2013, Bahan Kuliah Politik Keuangan Negara, Unila).

Pemerintah sebagai sebuah institusi publik dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan memerlukan sumber dana atau modal untuk dapat membiayai pengeluaran pemerintah tersebut (*government expenditure*) terhadap barang barang publik (*public goods*) dan jasa pelayanan. Tugas ini berkaitan erat dengan kebijakan anggaran pemerintah yang meliputi penerimaan dan pengeluaran. Pemerintah dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas, memerlukan dana yang cukup dan terus meningkat sesuai dengan meningkatnya tuntutan masyarakat, kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Dana tersebut diperoleh dari kemampuan menggali sumber keuangan sendiri didukung oleh perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai sumber pembiayaan. Oleh karena itu keuangan daerah merupakan tolak ukur bagi penentuan kapasitas dalam menyelenggarakan tugas-tugas otonomi, disamping tolak ukur lain seperti kemampuan sumber daya alam, kondisi demografi, potensi daerah, serta partisipasi masyarakat (Sufiansyah, dalam Wildavsky dan Caiden, 2012: xiii).

Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah saat ini, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut (Mardiasmo, 2003: 3):

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal tersebut tidak hanya terlihat dari besarnya pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tapi juga terlihat dari besarnya partisipasi masyarakat (DPRD) dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan daerah.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran serta dan partisipasi yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti: DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, dan Perangkat Daerah Lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan mekanisme pasar, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah dan PNS, baik rasio maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang-barang daerah yang lebih profesional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, serta transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi, sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

B. Pendekatan Ekonomi Politik Dalam Perumusan Kebijakan Publik

1. Rent Seeking

Dalam bahasa yang sederhana pengertian *rent seeking* dalam teori pilihan publik adalah bisnis untuk memperoleh keuntungan dengan modal kekuasaan (Didik J Rachbini, 2006: 119). Teori pilihan publik juga dapat mentransformasikan lebih jauh konsep dasar ilmu ekonomi kedalam

bidang politik. Dalam konsep dasar teori klasik, Adam Smith¹ membedakan tiga bentuk pendapatan, yaitu keuntungan (*profit*), upah (*wages*) dan sewa (*rents*).

Laba diperoleh dengan pola investasi modal, keahlian dan berbagai investasi sumber daya yang mengandung resiko kerugian. Sementara upah merupakan bentuk pendapatan yang diperoleh karena seseorang bekerja berdasarkan keahlian dan keterampilannya. Sedangkan sewa atau rente merupakan bentuk pendapatan yang diperoleh dari sewa atas modal (uang, mesin, rumah, dan lain-lain) yang merupakan hak milik sendiri.

Untuk kepentingan analisis ekonomi politik maka pengertian rente diartikan sebagai suatu sifat pelaku bisnis untuk memudahkan cara memperoleh keuntungan dengan menggunakan modal yang menjadi hak milik publik untuk keuntungannya sendiri / *rents seeking behavior* (Didik J Rachbini, 2006 : 123).

2. Korporatisme Ekonomi dan Politik

Korporatisme dalam makna yang luas disepadankan dengan praktik politik dimana pemerintah (eksekutif) berinteraksi secara tertutup dengan sektor swasta (termasuk legislatif), sehingga terjadi transaksi ekonomi maupun

¹ Adam Smith, *The Wealth of Nation*, Pelican Book, 1980, reprinted, dalam Didik J Rachbini, *Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2006: 121)

politik hanya untuk kepentingan segelintir kelompok kepentingan (*interest group*) yang terlibat didalamnya (Didik J Rachbini, 2006: 169).

Dengan praktik sebagaimana pengertian diatas, legeslatif dan eksekutif dapat memberi dan mendapatkan keuntungan yang didistribusikan dikalangan sendiri (*redistributive combines*). Kolusi seperti ini terus berkembang dengan sifat yang korporatis sebagai bagian dari struktur ekonomi politik yang tertutup.

Lebih lanjut Didik J Rachbini² menjelaskan pola hubungan yang korporatis mempunyai ciri-ciri utama, seperti :

- a. Sumber-sumber ekonomi dinikmati oleh segelintir pelaku ekonomi yang dekat dengan kekuasaan.
- b. Kepentingan ekonomi dan kepentingan politik menyatu didalam format kolusi ekonomi.
- c. Kekuasaan menjadi medium yang subur bagi *redistributive combine* diantara segelintir orang.
- d. Perburuan rente sangat subur dalam situasi politik dan ekonomi tertutup.

3. Ekonomi Kelembagaan Baru

Ekonomi kelembagaan baru mencakup berbagai teori penting, khususnya teori tentang pilihan publik dan ekonomi politik yang mentransformasikan teori ekonomi ke dalam sistem politik, yaitu pengambilan keputusan bukan pasar. Teori pilihan publik telah berhasil membuat kerangka dasar untuk melihat perilaku politik dari aktor-aktor didalam sistem politik yang

² Didik J Rachbini, *Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2006: 168

bertindak rasional dengan kepentingannya sesuai peran yang dimainkannya.

Yang penting dalam teori ekonomi kelembagaan baru adalah teori modal sosial, dimana arti modal dikembangkan lebih lanjut tidak terbatas pada modal fisik saja, seperti: tanah, gedung, mesin-mesin, uang dan modal fisik lainnya, tetapi juga termasuk unsur-unsur nonfisik, seperti : kepercayaan (*trust*), kerjasama, kebersamaan, saling komunikasi, hubungan responsitas dan sebagainya (Didik J Rachbini, 2006: 217-220). Jadi eksistensi modal sosial tersebut pada gilirannya berfungsi untuk mengkoordinasikan tindakan untuk mencapai tujuan tertentu yang dikehendaki bersama.

C. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai Kebijakan Publik

Banyak definisi yang ditulis para pakar terkait dengan kebijakan publik dalam konteks dan pemahaman serta batasan-batasan tersendiri, sehingga kebijakan publik dapat dimaklumi sangat kompleks dan dinamis yang dapat dikaji dari berbagai disiplin ilmu.

1. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan dapat merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program, pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan dapat diartikan juga sebagai mekanisme politik, manajemen, finansial atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit. Sehingga kebijakan publik dipahami sebagai kebijakan yang dibuat oleh badan-badan pemerintah dan para aktor politik yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah publik (Subarsono, 2009 : V, dalam Herzon, Tesis : UGM, 2011).

Pandangan lain bahwa kebijakan Publik adalah keputusan suatu sistem politik untuk/dalam/guna mengelola suatu masalah atau memenuhi suatu kepentingan, dimana pelaksanaan keputusan tersebut membutuhkan dikerahkannya sumber daya milik sistem politik tersebut (Samodra Wibawa, 2010 : 1, dalam Herzon, Tesis : UGM, 2011). Pengertian lain bahwa kebijakan publik merupakan suatu fenomena kompleks yang terdiri dari sejumlah keputusan yang dibuat oleh sejumlah individu dan organisasi pemerintah (Muklis Madani, 2011: 19 dalam Herzon, Tesis : UGM, 2011).

Jadi, dari berbagai definisi tentang kebijakan publik tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dibuat oleh badan-badan pemerintah yang didukung oleh aktor-aktor politik dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki untuk mengatasi persoalan publik.

2. Aktor Perumusan Kebijakan Publik

Mengetahui siapa yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik akan merupakan sesuatu yang esensial. Aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik akan menentukan seperti apa kebijakan publik tersebut dirumuskan, bagaimana masalah kebijakan publik didefinisikan dan akhirnya bagaimana kebijakan publik tersebut dirumuskan.

Jenis aktor dalam perumusan kebijakan publik, meliputi: warga negara biasa, pemimpin organisasi, anggota DPR, pemimpin lembaga legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim, pegawai negeri sipil, ahli teknik, dan manajer dunia usaha (Charles Lindblom, 1984: 2). Jika dikelompokkan maka aktor dalam proses perumusan kebijakan dapat dibagi kedalam dua kelompok, yaitu: aktor resmi dan aktor tidak resmi.

Penelitian ini terkait dengan proses perumusan kebijakan belanja langsung dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tulang Bawang Barat tahun 2012, aktor yang terlibat hanya dibatasi pada aktor resmi. Hal ini disebabkan karena persaingan yang terjadi sepanjang perumusan belanja langsung berada pada aktor resmi ini. Akan tetapi tidak tertutup kemungkinan munculnya aktor-aktor tidak resmi, seperti: partai politik dan kelompok kepentingan. Adapun yang termasuk dalam aktor resmi adalah lembaga-lembaga pemerintah daerah yang terdiri dari eksekutif (birokrasi) dan legislatif (politisi).

Pada Kabupaten Tulang Bawang Barat, aktor-aktor berasal dari lembaga eksekutif dan terdiri dari mereka yang ikut merumuskan perencanaan anggaran dari tingkat satuan kerja perangkat daerah, seperti kepala satuan kerja perangkat daerah dan tim perencanaannya hingga ke tingkat tim perumus anggaran pemerintah daerah, yaitu Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) termasuk pimpinan tertinggi eksekutif selaku penanggung jawab anggaran di daerah, yaitu bupati. Sementara itu, aktor dari lembaga legislatif terdiri dari semua anggota DPRD, dari berbagai komisi dan fraksi dengan seluruh badan kelengkapannya, yaitu: Badan Anggaran, Badan Musyawarah, Badan Legislasi dan Badan Kehormatan.

Keragaman dari aktor yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran, berbeda dan sering kali beradu motivasi, tujuan dan kepentingan. Eksekutif berkepentingan memperluas cakupan institusinya dan memperbesar *budget* bagi pelaksanaan program dan kegiatannya. Sementara legislatif berkepentingan agar dapat terpilih kembali (*reelection*) dengan memperbanyak yang diperbuat bagi daerah pemilihannya. Untuk memenuhi hal tersebut, anggota legislatif mencari program dan kegiatan yang membuatnya populer di mata konstituen. Salah satu bentuk program dan kegiatan adalah belanja investasi pada sektor infrastruktur.

Eksekutif dapat saja terbagi menjadi dua kelompok, yaitu kelompok pro dan kontra. Kelompok eksekutif yang pro menginginkan anggaran berbasis kinerja, sehingga anggaran dapat digunakan secara efektif dan

efisien, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta disusun berdasarkan nota kesepakatan yang telah ditetapkan. Sebaliknya pada kelompok eksekutif yang kontra, menginginkan anggaran yang besar (*maximizing budget*) bagi insitusinya dengan mengabaikan segala ketentuan dan kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya. Harapannya bahwa dengan memaksimalkan anggaran, maka semakin banyak pula program dan kegiatan yang akan dilaksanakan pada institusi mereka, otomatis akan meningkatkan *income* bagi personil-personilnya.

Pada sisi legislatif akan terjadi juga pengelompokan kepentingan. Pada sisi politisi yang pro akan lebih mementingkan jumlah anggaran, sehingga akan semakin banyak proyek-proyek yang dilaksanakan, pada akhirnya dapat memuaskan konstituen mereka di daerah pemilihan masing-masing. Sementara itu politisi yang kontra menginginkan agar anggaran dapat terdistribusi secara proporsional dan berkeadilan.

Jadi, aktor-aktor yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran saling terfragmentasi secara internal dan dalam hubungan antaraktor lain di luar lembaganya, dimana masing-masing mereka yang terfragmentasi memiliki kepentingan untuk mewujudkan tuntutan-tuntutan khusus. Aktor-aktor dari lembaga yang berbeda akan saling bersatu di sekitar tujuan bersama sehingga terbentuklah koalisi³. Koalisi dimaknai sebagai penggabungan kekuatan dengan pihak lain untuk memperkuat posisi tawar menawar dan

³Koalisi merupakan penggabungan kekuatan dua atau lebih pihak yang setuju untuk mengumpulkan sumber daya mereka untuk mencapai beberapa hasil yang saling menguntungkan untuk mencapai tujuan dan kepentingan mereka (Opcit, hal 40).

dapat menjadi strategi yang ampuh untuk mempertahankan eksistensi suatu pihak. Kesesuaian ideologi dan basis perjuangan para aktor dapat dijadikan sebagai parameter dengan siapa mereka akan berkoalisi

Selain munculnya koalisi, tidak tertutup kemungkinan terjadi kompromi-kompromi⁴ antaraktor dalam proses penyusunan anggaran. Kompromi dimaknai bahwa pihak yang berkontestasi walaupun tidak memberikan kepercayaan sepenuhnya kepada pihak lain, tetapi mereka tetap membuka kemungkinan untuk berdialog, dan melakukan tawar menawar, saling memberi dan menerima, menyetujui tujuan yang bersifat menguntungkan kedua belah pihak dan sebagai suatu tindakan *back up* apabila upaya kerjasama/kooperatif tidak berhasil. Suatu kompromi tidak mungkin memuaskan semua pihak yang berkepentingan secara sempurna.

Terkait dengan pembahasan anggaran, kompromi dapat menghasilkan alternatif tawaran, antara lain pemindahan lokasi kegiatan/lokasi proyek, pengurangan dan penghapusan suatu kegiatan dan menggantinya dengan kegiatan baru serta dapat juga berupa persetujuan untuk merevisi volume pekerjaan.

⁴ Kompromi adalah konsep menemukan kesepakatan melalui komunikasi, melalui saling memberi dan menerima dan menyetujui tujuan yang bersifat menguntungkan kedua belah pihak. (Opcit, hal 40)

3. Nilai-nilai dalam Perumusan Kebijakan Publik

Konsep kebijakan yang diajukan oleh aktor, merupakan fungsi dari sikap dan perilaku, sementara sikap dan perilaku merupakan fungsi dari kepentingan dan nilai yang dipegangnya (Samodra Wibawa, 2010: 20). Nilai-nilai yang mempengaruhi aktor dalam perumusan kebijakan publik, sebagai berikut :

a) **Nilai-nilai politik**, yaitu keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari parpol atau kelompok kepentingan tertentu. Realitas politik dalam pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan dari fokus kajiannya, sebab apabila kebijakan publik melepaskan kenyataan politik, maka kebijakan publik yang dihasilkan akan miskin aspek lapangannya. Kebijakan publik itu sendiri tidak pernah steril dari aspek politik. Proses formulasi kebijakan dipahami sebagai sebuah proses pengambilan keputusan yang sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan, dimana sumber kekuasaan itu berasal dari strata sosial, birokrasi, akademisi, profesionalisme, kekuatan modal, dan sebagainya.

b) **Nilai-nilai Organisasi**, dalam hal ini keputusan-keputusan dibuat atas nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya. Pada tataran ini, tindakan yang dilakukan oleh para *stakeholders* lebih dipengaruhi serta dimotivasi oleh kepentingan dan perilaku kelompok, sehingga pada gilirannya produk-produk

kebijakan yang dihasilkan mengakomodir kepentingan organisasi ketimbang kepentingan publik secara keseluruhan.

- c) **Nilai-nilai pribadi**, yaitu sering kali keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dibuat oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan *statusquo*, reputasi, kekayaan, dan sebagainya. Proses formulasi kebijakan dalam konteks ini lebih dipahami sebagai suatu proses yang terfokus pada aspek emosional manusia, personalitas, motivasi dan hubungan interpersonal.
- d) **Nilai-nilai Kebijakan**, dalam hal ini keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan, yang secara moral dapat dipertanggungjawabkan. Termasuk dalam kategori ini adalah nilai moral, keadilan, kemerdekaan, kebebasan, kebersamaan, dan lainnya. Pandangan ini melihat bagaimana pembuat kebijakan sebagai personal mampu merespon stimulasi dari lingkungannya. Artinya disini akan banyak terlihat bagaimana seorang pembuat kebijakan mengenali masalah, bagaimana mereka menggunakan info yang mereka miliki, bagaimana mereka menentukan pilihan dari berbagai alternatif yang ada, bagaimana mereka mempersepsikan realitas yang ditemui, bagaimana info diproses dan bagaimana info dikomunikasikan dalam organisasi.

e) **Nilai Ideologi**, dimana nilai ideologi seperti misalnya nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijakan, baik kebijakan dalam negeri maupun luar negeri. Selain itu nilai-nilai ideologi juga merupakan sarana melegitimasi kebijakan yang dilakukan pemerintah.

D. Kerangka Pikir

Adapun kerangka pikir dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1 : Kerangka Pikir Penelitian

