

POLITISASI ANGGARAN SEKTOR PUBLIK

Ratih Nur Pratiwi
Dosen Jurusan Sosiologi FISIP UB

ABSTRACT

Researches on the budgetary politics public sector organization seem very few. This research, therefore, attempts to identify, describe, analyses and interpret the budgetary politics public sector.

Qualitative research come into consideration with naturalistic paradigm to have holistically deep review of problem totally in politics context.

Result of research indicate that process budget preparation and determination involves some actors in which each actor has-needed different personal. Some actors do importance and politization of budgeted for public sector. Local official as agent in preparing budget draft tends to create stipulating of budget harming public. The reasons behind the budgetary politics public sector organization must be (1) the role manager department in process of compilation and stipulating of budget only see requirement of each institution by raising budget (2) bureaucratic procedure, full with political content, (3) At ratification stage, budget committee doesn't consider relevance test, urgent test, cost effectiveness test. But concern with higher politic (4) local parliament as public people proxy doesn't fight for budget for public so politization of budget happened for the sake of functionary.

Keyword: The budget political; public sector.

PENDAHULUAN

Pengelolaan anggaran daerah telah menjadi perhatian utama bagi para pengambil kebijakan baik oleh lembaga eksekutif maupun legislatif di tingkat pemerintah lokal.

Dengan terbitnya UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Diberlakukan UU tersebut, membawa perubahan fundamental dalam tata pemerintahan dan hubungan keuangan, sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan keuangan daerah. Disusul kemudian dengan munculnya Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang pengelolaan keuangan daerah. Keseluruhan tersebut memberi peluang bagi pemerintah daerah untuk menerapkan proses perencanaan dan penganggaran partisipatif, penyusunan anggaran berbasis kinerja, alokasi anggaran sebagian besar untuk kepentingan masyarakat, namun dalam proses penyusunan anggaran muncul paradigma akuntabilitas dan pemaknaan politik anggaran. Akuntabilitas anggaran sebagai tuntutan di daerah secara nyata telah mempengaruhi penyusunan anggaran yang tidak dapat dilepaskan dari aspek politik dan konflik anggaran dimana sumber pendapatan yang berasal dari rakyat harus mampu menjadi solusi kebutuhan rakyat. Politik anggaran merupakan bagian yang integral dari upaya untuk menemukan suatu cara yang baik bagi pengelolaan anggaran agar bermanfaat secara sosial bagi rakyat.

Dalam proses formal perundang-undangan tentang mekanisme anggaran sudah dibuat, namun masih terjadi penyalahgunaan anggaran, bahkan proses perumusannya masih didominasi kepentingan elit. Proses tersebut hanya dimaknai sebagai proses formal

dan masih jauh dari nilai-nilai keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Dilihat dari aspek politik, anggaran adalah *politic is about budgeting*.

Penganggaran pada dasarnya adalah masalah pembuatan berbagai pilihan atau prioritas untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (Dye, 1972). 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*). Anggaran merupakan aktivitas politik, maka proses maupun produk kerja adalah produk politik yang terkait siapa yang mendapat apa, siapa yang terlibat dan permasalahan serta konflik yang muncul dalam penyusunan mampu penetapan anggaran.

Menurut Wildavsky dan Caiden (2004) penganggaran merupakan proses dimana bermacam-macam orang atau kelompok kepentingan mengekspresikan keinginan-keinginan berbeda dan membuat keputusan yang berbeda. Untuk mencapai suatu keputusan dari kepentingan yang berbeda tersebut, mereka menyampaikan argumen-argumen tentang apa yang benar dan adil, sedangkan di pemerintah sendiri terjadi konflik dalam hal pemilihan kebijakan dalam penganggaran. Mengingat dana yang tersedia dalam anggaran terbatas harus dibagi secara proporsional, maka harus ada mekanisme dalam membagi pilihan pembelanjaan didalam membagi inilah sering terjadi konflik kepentingan untuk dapat menguasai anggaran tersebut. Jika ada kelompok kepentingan mencoba untuk mendapatkan lebih banyak program atau proyek yang disukai, maka strategi mereka jelas yaitu "mengatur proses penganggaran". Hal tersebut berakibat kelompok kepentingan yang satu lebih banyak mendapatkan sesuatu namun kelompok yang lain tidak. Lebih lanjut Wildavsky dan Caiden (2004) menyatakan bahwa tujuan penganggaran itu sama beragamnya dengan tujuan orang-orang yang terlibat didalam pembuatannya, anggaran bertujuan untuk mengkoordinasikan berbagai aktivitas yang berbeda, saling melengkapi satu sama lain, namun anggaran juga bertujuan untuk kesenangan mereka, misalnya anggaran untuk sarana yang dipergunakan mereka, dengan cara memobilisasi dukungan kelompok lainnya. Seperti dibuat berbagai keputusan penting siapa yang menang, siapa yang kalah, siapa yang bakal kecipratan rezeki pembangunan (berapa banyak) dan siapa tidak dapat, karena proses kebijakan implisit atau eksplisit, sesungguhnya merupakan *political choice*.

Dalam pelaksanaan di lapangan anggota DPRD menggolkan rancangan APBD, proses dan suasana ketika meloloskan rancangan APBD, walaupun telah melewati koridor demokrasi sadar atau tidak sadar menganut suatu paham yang disebut oleh Dryzek (1996) sebagai demokrasi yang eksklusif, bukan inklusif artinya mekanisme proses perumusannya melalui perjalanan panjang hampir-hampir steril dari pengaruh politik. Namun ternyata kepentingan publik terabaikan terjadi *the most powerless* yakni mereka secara sosial, ekonomi, politik lemah, seperti orang lanjut usia, kaum perempuan anak-anak dan orang miskin pada umumnya (Wahab, 2002). Lebih lanjut Johnson (1994) menemukan bahwa birokrasi merespon tekanan yang diberikan oleh legislative dalam proses pembuatan kebijakan dan anggaran Hyde dan Shafritz (1978) menyatakan bahwa penganggaran adalah sebuah proses legislatif apapun yang dibuat eksekutif dalam proses anggaran pada akhirnya tergantung legislative karena legislative mempunyai kekuasaan untuk mengesahkan atau menolak usulan anggaran yang diajukan eksekutif. Dobell dan Ulrich (2002) menyatakan bahwa peran penting legislative adalah mewakili kepentingan masyarakat, pemberdayaan pemerintah, dan mengawasi kinerja pemerintah. Ketiga peran ini menempatkan legislatif berkemampuan memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kebijakann pemerintah Sementara menurut

Havens(1996)tidak ada keharusan bagi legislative untuk mempunyai preferensi yang sama dengan pemerintah atas kebijakan termasuk anggaran. .

Selama ini proses politik mengantarkan disahkannya APBD melibatkan elit (bupati/walikota dan DPRD). Pada saat lemahnya kekuatan kontrol dari masyarakat dan tiadanya keterikatan moral para anggota dewan pada masing-masing konstituen, tentu sangat merugikan masyarakat, kondisi ini makin diperburuk oleh fakta bahwa struktur politik dan kepedulian terhadap kesejahteraan publik amat berkurang. Lewat pemelintiran politik dan korupsi politik (Porta, 1996) bisa saja agenda publik yang sudah dengan susah payah digelar rapi sejak di tingkat desa akan mudah dikebiri dan dikalahkan oleh agenda institusional yang penuh muatan politik. Agenda institusional tak lain dan tak bukan adalah kristalisasi kepentingan politik koslektif dari partai politik maupun birokrasi daerah.

Permasalahan kepentingan anggaran dan konflik anggaran terjadi di beberapa daerah, seperti kebijakan pemerintah kota Batu di propinsi Jawa Timur dalam penganggaran, mobil Dinas untuk pejabat aselon II dan untuk anggota DPRD, serta sepeda motor tril tahun anggaran 2008 sebesar ± Rp 16,5 milyar, serta anggaran pemindahan sebagian gedung perkantoran terpadu selama ini masih menyewa dianggarkan dana sebesar 180 milyar rupiah pembangunan futsal di 26 desa. (Malang Post, Desember 2008). Dari aspek politik sangat nyata bahwa anggaran tersebut hanya dinikmati oleh para elit (pemerintah dan DPRD) dengan menyampingkan anggaran untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Hal ini memunculkan konflik antara masyarakat dan LSM (wong batu peduli anggaran rakyat) dalam mensikapi kebijakan tersebut. Dan sangat menarik pengadaan mobil dinas untuk kendaraan pejabat tidak melalui proses partisipasi publik dan hanya diketahui serta diputuskan oleh walikota dan ketua DPRD serta pejabat dinas terkait, dimana pengadaan tersebut hanya untuk tujuan dan kepentingan tertentu. Dari aspek politik munculnya konflik tersebut menunjukkan bahwa anggaran tidak sekedar target bagi kepentingan walikota dan unit-unit kerja, tetapi juga kepentingan partai politik pemenang dan peserta pemilu, di kota Batu. Proses anggaran publik dapat berjalan dengan baik bila ada political will dari pemerintah dan DPRD untuk menyusun dan menetapkan anggaran yang berpihak kepada kepentingan publik.

KERANGKA TEORETIK

Dimensi demokrasi dalam anggaran publik

Persoalan anggaran dan demokrasi merupakan paradigma baru dalam negara modern, jika elit yang berkuasa memahami rakyatnya, memahami perbedaan dan memahami kondisi bangsanya maka demokrasi akan menampak wujudnya sesuai yang diharapkan.

Dalam konteks modern, menurut Mark Hagopian dalam Amal (1987) demokrasi secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara absah dan damai.

Demokrasi sebagai upaya untuk mengontrol mempengaruhi dan membangun tindakan pemerintah yang peduli terhadap negara dan rakyatnya. Anderson (1975) demokrasi adalah suatu bagian output yang dihasilkan oleh proses pembuatan keputusan di dalam sistem politik. Dimensi demokrasi dalam anggaran menjadi penting sebagai agenda perubahan paradigma maupun proses penyusunan dan perumusan kebijakan anggaran yang berpihak kepada publik. Menurut Wildavsky dan Caiden (2004) dengan hal ini tiga demokrasi terhadap anggaran.

Pertama, anggaran adalah persoalan rumit dan rewel. Untuk memahaminya seseorang harus memiliki kecakapan dan tingkat pendidikan tertentu, karena anggaran memiliki struktur, sistem dan mekanisme.

Kedua, anggaran hanyalah urusan-urusan proyek pembangunan dan sumber finansial lainnya.

Ketiga, anggaran adalah semata-mata urusan yang boleh dimonopoli pemerintah hingga saat ini pemerintah mendudukan anggaran sebagai persoalan yang sangat eksklusif, tanpa ada ruang keterlibatan bagi masyarakat.

Lebih lanjut Irianto (2005) salah satu unsur yang penting dan harus dipenuhi dalam demokrasi anggaran adalah tersedianya ruang yang luas bagi rakyat atas seluruh profesional, politik dan ekonomi. Terpenuhinya unsur keterbukaan dalam pengelolaan anggaran merupakan syarat terpenting bagi terwujudnya demokrasi anggaran. Penyimpangan yang terjadi akibat dari ekonomi politik anggaran, maka diperlukan cara baru dalam merumuskan dan mengelola anggaran agar dapat memberikan pelayanan kepada rakyat, cara sepihak memperjuangkan golongan, institusi sendiri adalah pengkhianatan terhadap rakyat.

Menurut Wildarsky dan Caiden (2004) lembaga politik yang terwakilkan di legislatif dapat menggunakan pengaruh politiknya dengan mendistribusikan anggaran secara lebih mudah, mereka dapat memotong atau menambah suatu rancangan anggaran kegiatan atau perjuangan politik menjadi lebih baik dan menguntungkan untuk satu pihak, namun dapat pula merugikan kepada pihak lain, bahkan negosiasi sering dilakukan oleh aktor-aktor politik dalam meloloskan suatu anggaran tertentu.

Anggaran menampilkan konflik terhadap siapa preferensinya yang harus dipenuhi, maka orang tidak dapat berbicara tentang anggaran dengan lebih baik tanpa mempertimbangkan siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan atau dengan menunjukkan bahwa tidak ada yang kalah, maka latar belakang yang tersembunyi dalam kebijakan anggaran, rentang waktu dan metode perhitungan semuanya mempunyai implikasi politik.

Rachbini (2008) menyatakan akibat keberpihakan pemerintah daerah terhadap kelompok tertentu memicu lahirnya istilah *rent seeking*.

Menurut Bowman C. Kearney (2003) terdapat empat pelaku dalam proses penganggaran yaitu Kelompok kepentingan, agenda dinas, kepala eksekutif dan badan legislatif, kelompok kepentingan melaksanakan testimony atau kesaksian pada *budget hearing* dan memberikan tekanan kepada tiga pelaku lainnya untuk mendukung kebijakan dan program yang diinginkan. Peran dinas atau departemen adalah mempertahankan base jumlah perkiraan tahun fiskal yang lalu dan menyarankan program baru atau penyempurnaan program kepala dinas atau departemen adalah para profesional yang mempercayai nilai organisasi mereka dan program-programnya. Namun mereka seringkali mendapati diri mereka ternyata bermain untuk mendapatkan jumlah yang mereka inginkan. Apa yang biasanya dilakukan oleh kepala dinas adalah mengevaluasi lingkungan fiskal-politik. Mereka mempertimbangkan peristiwa-peristiwa tahun lalu, komposisi legislatif, iklim ekonomi, pernyataan kebijakan oleh kepala eksekutif, kekuatan kelompok dan faktor-faktor lainnya.

Mereka seringkali mengajukan suatu angka yang lebih besar daripada yang sebenarnya. Kepala eksekutif memiliki peran yang sangat berbeda dalam proses penganggaran. Selain menyesuaikan anggaran dengan prioritas program, dia bertindak sebagai *economizer*. Permintaan departemen harus disesuaikan, yang berarti bahwa permintaan tersebut harus dipangkas, karena jumlah total permintaan biasanya melebihi pendapatan yang diperkirakan. Tentu saja, gubernur/walikota yang berpengalaman akan

mengenali permainan yang dimainkan oleh para administrator, dia mengetahui bahwa permintaan anggaran akan cenderung dilebihkan untuk mengantisipasi pemotongan. Pada kenyataannya berbagai studi mengenai penganggaran negara bagian dan daerah menunjukkan bahwa partisipasi yang paling berpengaruh adalah eksekutif. Tidak mengejutkan, administrator yang teliti akan mencurahkan waktu dan sumber lainnya untuk mengolah dukungan kepala eksekutif untuk aktifitas dinas atau departemen mereka. Peran dari badan legislatif pada tahap awal siklus anggaran adalah merespon dan memperbaiki inisiatif kepala eksekutif, gubernur, walikota dan manager kota akan mengajukan anggaran ke legislatif atau dewan bereaksi. Pada siklus penganggaran selanjutnya badan legislatif akan melakukan fungsi penting melalui review terhadap pembelanjaan dinas dan departemen serta responnya terhadap keluhan konstituen (Bowman, 2003).

Selanjutnya Wildavsky dan Caiden (2004) menyatakan sebagian besar dari masing-masing anggaran adalah produk dari keputusan tahun sebelumnya, anggaran dapat dipahami sebagai gunung es terapung, dengan bagian terbesar berada di bawah permukaan, di luar kontrol siapapun. Banyak item-item adalah standar, sekedar digunakan kembali setiap tahun kecuali ada alasan khusus untuk menentangnya.

Lembaga politik yang terwakilkan legislatif dapat menggunakan pengaruh politiknya dengan mendistribusikan anggaran secara lebih mudah, mereka dapat memotong atau menambah suatu rancangan anggaran, kegiatan atau perjuangan politik semacam ini menjadi lebih baik dan menguntungkan untuk satu pihak namun dapat pula merugikan kepada pihak lain, bahkan negosiasi-negosiasi yang dilakukan oleh aktor-aktor politik dalam meloloskan suatu anggaran tertentu. Bahkan menurut Samuels (2000) ada dua kemungkinan perubahan yang dapat dilakukan legislative yaitu merubah jumlah anggaran dan merubah distribusi belanja atau pengeluaran dalam anggaran

Bowman dan Kearney (2003) menyatakan bahwa pejabat negara bagian dan daerah harus mengalokasikan jumlah uang yang besar setiap tahun, di mana-mana tujuannya tidak begitu jelas atau kontroversial dan seringkali saling bertentangan satu dengan lainnya. Hal yang tidak mungkin untuk memprioritaskan ratusan bahkan ribuan item dalam agenda publik mengingat terbatasnya sumber daya, waktu dan oleh kemampuan aktor-aktor yang terlibat dalam menetapkan kebijakan anggaran. Magner dan Johnson (1995) menyatakan pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan utilitisnya melalui pengalokasian sumber daya dalam anggaran yang ditetapkan.

Eksekutif atau agency yang menjadi pengusul anggaran dan juga pelaksana atau pengguna dari anggaran tersebut berupaya untuk memaksimalkan jumlah anggaran (Smith dan Bertozzi, 1998) Disini tiap actor memainkan perannya sendiri, menurut strategi atau caranya sendiri dalam upaya menentukan hasil akhir kebijakan.

Proses Penyusunan Anggaran Sektor Publik

Freeman & Shoulders (2003) menyatakan bahwa anggaran yang ditetapkan dapat dipandang sebagai suatu kontrak kinerja antara legislatif dan eksekutif.

Menurut Rubin (1992) penganggaran publik adalah pencerminan dari kekuatan relatif dari berbagai budget *actors* yang memiliki kepentingan atau preferensi berbeda terhadap *outcomes* anggaran. Adanya keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah menjadi alasan mengapa penganggaran menjadi mekanisme terpenting untuk pengalokasian sumber daya. Bagi Hagen et.al (1996) penganggaran di sektor publik merupakan *bargaining process* antara eksekutif dan legislatif.

Menurut Samuels (2000) penganggaran setidaknya mempunyai 3 tahapan, yakni (1) perumusan proposal anggaran, (2) pengesahan proposal anggaran, (3) pengimplementasian anggaran yang telah ditetapkan sebagai produk hukum.

Sedangkan menurut Von Hagen (2002) penganggaran terbagi ke dalam empat tahapan yaitu *executive planning*, *legislative approval*, *executive implementation* dan *ex-post accountability*.

Konsep Agent dalam Anggaran Sektor Publik dalam Penganggaran Sektor Publik

Ada hubungan keagenan.

Menurut Zimmerman (1977) ada 3 rantai hubungan yaitu (1) *upper management* sebagai *agent*, *Voters* (rakyat) sebagai *prinsipal* (2) *manager department* sebagai *prinsipalnya* dan *manager department* sebagai *agent*. *Voter* (rakyat) sebagai *prinsipalnya*. Sedangkan Moe (1984) dan Strom (2000) hubungan keagenan dalam penganggaran publik adalah antara (1) pemilih, legislator, (2) legislator-pemerintah, (3) menteri keuangan-pengguna anggaran, (4) Birokrat dan (5) pejabat pemberi pelayanan.

Menurut Zimmerman (1977) dalam Moore (2000), terdapat sejumlah problem dalam hubungan *principal-agent*. Pertama adanya perbedaan kepentingan *principal* mempunyai tujuan tertentu yang ingin dicapai dan *agent* juga memiliki keinginan sendiri yang berbeda dengan tujuan *principal*. Problem ini akan menimbulkan konflik. Dalam upaya menjaga supaya *agent* berperilaku sesuai dengan keinginan *prinsipalnya* diciptakan sejumlah mekanisme kontrol ini menimbulkan cost yang disebut sebagai *agency cost*. Problem selanjutnya muncul jika mekanisme control dalam monitoring agent tidak dilakukan maka *agent* akan berperilaku *dysfunctional*. Mereka akan menggunakan sumber dari kantornya untuk kepentingan pribadi.

Magner & Johnson (1995) menjelaskan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan utilitasnya melalui pengalokasian sumber daya dalam anggaran yang ditetapkan.

Sedangkan Garamfalvi (1997) menyatakan politisi menggunakan pengaruh dan kekuasaan untuk menentukan alokasi sumber daya yang kemudian akan memberikan keuntungan kepada mereka secara pribadi atau secara kelompok lebih lanjut politisi dalam hal ini adalah para anggota dewan dapat memanfaatkan posisinya untuk memperoleh *rents* atau keuntungan khususnya keuntungan ekonomi, melakukan manipulasi politik atas kebijakan publik menyebabkan pengalokasian sumberdaya dalam anggaran tidak efektif dan efisien.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan mengambil studi kasus (*case study*) yaitu sebuah penelitian yang mengkaji sebuah fenomena atau persoalan secara mendalam dalam konteks lingkungan tertentu khususnya tentang politisasi anggaran sektor publik yang terjadi di kota Batu. Untuk mengkaji persoalan ini secara mendalam dan relatif menyeluruh atau utuh (*holistic*) dengan pendekatan kualitatif sering disebut penelitian naturalistic (Lincoln dan Guba, 1983). Teknik analisis data menggunakan analisis model interaktif dari Miles dan Huberman (1992).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja (APBD) Kota Batu, merupakan poses politik melibatkan beberapa pihak mulai dari walikota dan seluruh jajaran

birokrasinya dan DPRD maupun LSM atau tokoh masyarakat. Masing-masing pihak memiliki kepentingan tertentu baik tersembunyi maupun terang-terangan yang satu dengan yang lain dalam interaksinya bisa jadi saling berbenturan, tarik menarik kepentingan. Politisasi anggaran publik tersebut dapat ditelusuri dari besarnya anggaran yang diterima dan siapa yang diuntungkan dan pihak mana yang dirugikan. Pada saat lemahnya kontrol dari masyarakat serta tiadanya keterikatan moral anggota DPRD pada masing-masing kontituennya tentu kebijakan APBD yang ditetapkan sangat merugikan masyarakat, walaupun agenda publik sudah digelar sejak tingkat desa dengan musrinbangdesnya, dikalahkan oleh agenda institusi yang penuh muatan politik. Agenda institusi merupakan kristalisasi kepentingan politik kolektif dari partai politik dan birokrasi daerah.

Hal ini juga berlaku tatkala para anggota DPRD, kota Batu yang menyetujui rencana pembelian mobil dinas untuk pejabat dan anggota DPRD, kendali telah melewati koridor demokrasi yang eksklusif bukan inklusif (Dryzele, 1996) artinya mekanisme proses perumusannya melalui perjalanan panjang hampir steril dari pengaruh publik, yang semestinya preferensi kepentingan publik bisa diusung dengan baik justru terabaikan (*the most powerless*) secara sosial, ekonomi dan politik.

Kondisi ini semakin diperburuk oleh fakta bahwa struktur komunikasi politik tidak berimbang, lewat pemelintiran politik dan korupsi politik (Dellaporta, 1996). Bisa saja agenda publik yang telah mereka usulkan pada forum-forum mulai murrenbangdes sampai tahap rekorbang ini tidak direspon dalam APBD. Padahal problem utama yang dihadapi Kota Batu adalah masalah pengadaan air bersih, pembangunan jalan di desa-desa terisolir, jembatan, masalah perusakan hutan dan lingkungan (hasil musrenbangdes, 2008) justru yang muncul dalam format APBD adalah belanja. Pengadaan mobil dinas untuk pejabat termasuk mobdin untuk anggota DPRD.

Hal ini terjadi karena politisi atau anggota dewan yang tergabung dalam panitia anggaran tidak melakukan uji relevansi, uji cost effectiveness terhadap agenda publik, sehingga masyarakat yang dirugikan.

Hasil temuan ini mendukung pendapat Camarero (1997) yang menyatakan representasi politik yang tidak layak dan institusi yang lemah mengakibatkan banyak peluang untuk melakukan *political corruption*, karena beberapa faktor: (1) adanya *discretionary system* dalam pembuatan keputusan dan kurangnya mekanisme perencanaan partisipasi, (2) ketidaklengkapan dalam formulasi anggaran, (3) ketiadaan regulasi mengenai *rent seeking*. Martinez Vasquez et.al.(2004)

Kecenderungan misalokasi dalam pengeluaran pemerintah merupakan bagian dari pertarungan politik diantara politisi yang tidak pernah menguntungkan kaum miskin. Ketika keputusan pengalokasian dibuat, motivasi terhadap preferensi pengeluaran terkait dengan moral Hazard legislatif. Preferensi legislatif adalah pada proyek infrastruktur karena lebih mudah digunakan sebagai bentuk pemenuhan atas janji kepada *voters*-nya (Keefer dan Khemani, 2003).

Perubahan posisi legislatif menyebabkan legislatif memiliki power untuk merubah usulan anggaran yang diajukan eksekutif. Ini penyalahgunaan *discretionary power* dengan melanggar kesepakatan (*agreement*) yang telah dibuat. Colombatto (2001) adanya *discretionary power* akan menimbulkan pelanggaran atas kontrak keagenan dan karenanya dapat diprediksi bahwa semakin besar *discretionary power* yang dimiliki legislatif semakin besar pula kecenderungan mereka mengutamakan kepentingan pribadi. Hasil penelitian ini mendukung pendapat Zimmermen (1997). Pada rantai hubungan pertama yaitu hubungan keagenan antara *voters* sebagai *principal*nya sedangkan legislatif sebagai *agent*. Von Hagen (2002) berpendapat bahwa hubungan keagenan antara *voters*-legislatif. Pada dasarnya *voters* memiliki politisi untuk membuat kebijakan publik bagi mereka, politisi

diharapkan mewakili kepentingan *prinsipalnya* ketika legislatif terlibat dalam pengalokasian anggaran pada kenyataannya legislatif tidak selalu memiliki preferensi yang sama dengan publik (Goehendijk, 1997).

SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di pemerintah kota Batu maka dapat disimpulkan:

1. Proses perumusan kebijakan anggaran merupakan proses politik dan melibatkan berbagai aktor mulai Bupati, politisi, LSM dan masyarakat masing-masing aktor memiliki kepentingan-2 tertentu baik tersembunyi maupun terang-terangan satu dengan yang lain saling berbenturan. Sumber munculnya konflik kepentingan karena adanya kepentingan untuk memperoleh material lebih besar. Terjadi politisasi anggaran dimana pembelian mobil dinas untuk pejabat maupun anggota DPRD, tidak melalui proses perencanaan partisipasi masyarakat.
2. Dalam proses penyusunan APBD, disediakan ruang publik untuk berpartisipasi dalam menyusun program dan proyek melalui penyaringan aspirasi masyarakat melalui musrenbangdes sampai Rakorbang, namun usulan masyarakat tersebut kalah bertarung dengan agenda institusi (Pemda dan DPRD) yang penuh muatan politik, seharusnya usulan masyarakat dirumuskan sebagai pijakan dalam menetapkan kebijakan umum anggaran, tetapi yang muncul dalam format APBD adalah belanja pengadaan mobil dinas pejabat dan anggota DPRD.
3. Dalam tahap pembahasan rancangan anggaran, oleh politisasi atau anggota dewan yang mewakili dalam panitia anggaran tidak melakukan uji relevansi. Uji *cost effectiveness* maka kepentingan masyarakat terabaikan.
4. Lemahnya kontrol masyarakat dan masyarakat tidak diberi ruang untuk mengawal usulan program maka kebijakan anggaran dipolitisasi oleh aktor-aktor yang terlibat dalam proses penyusunan dan penetapan APBD, sehingga masyarakat dirugikan.
5. Dalam hubungan keagenan, dimana dalam proses penganggaran publik masyarakat (*voters*) sebagai *principal* sedangkan legislatif sebagai *agent* dimana masyarakat (*voters*) memilih politisi untuk membuat kebijakan publik untuk kepentingan *principal*, namun kenyataannya mereka mengutamakan kepentingan pribadi maupun kelompoknya daripada kepentingan masyarakat.

SARAN

1. Aktor yang terlibat dalam penyusunan dan penetapan anggaran sektor publik agar merespon usulan-usulan program dari masyarakat dan LSM melalui forum Musrenbangdes sampai rapat koordinasi pembangunan (rakorbang) agar dipakai sebagai dasar pijakan dalam merumuskan kebijakan umum anggaran dengan harapan agar usulan program dari masyarakat tidak dikalahkan oleh agenda institusi.
2. Dalam pembahasan anggaran sektor publik dimana dihadiri oleh Tim Anggaran (Pemda) dengan Panggar (Dewan), masyarakat dan LSM diundang untuk hadir agar dapat mengawal usulan programnya melalui partisipasi masyarakat sehingga anggaran yang ditetapkan berpihak pada kepentingan publik.
3. Dalam pembahasan anggaran sektor publik, Panggar (Dewan) seharusnya melakukan uji *cost effectiveness*, uji relevansi, dan uji *cost urgent* tidak mengarah kepada politisasi anggaran yang ujung-ujungnya mencari keuntungan pribadi dan kelompoknya.
4. Pemerintah daerah bertindak sebagai *agent* harus memiliki *political will* untuk menyusun dan menetapkan anggaran berpihak kepada kepentingan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 2008. *Analisis Kebijakan Publik, Teori dan Aplikasinya*. PT. Danar Wijaya, Brawijaya Universitas Press.
- Abdul Wahab, Solichin, 1999. *Ekonomi Politik Pembangunan, Bisnis Indonesia Era Orde Baru di tengah Krisis Moneter*. Brawijaya, University Press, Malang.
- A. Caporasso, James dan David P. Levine, 1992. *Teori Ekonomi Politik*, Cambridge University Press.
- Ann. O'm. Bowman dan Richard C. Kearney, 2003. *State and Local Government, The Essentials, Hought Mifflin Company*. Boston New York.
- Moutjoy, 1981. *Industrialization and Developing Countries, 1975* atau School, Modernisasi, Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Berkembang. Jakarta: Gramedia.
- Anderson, James, 1979. *Public Policy Malang Renchart and Winston*. New York Batton, Micahel dan Donald Rothchild 1994, *Good Governance and Empowerment*, Ford Foundation,
- Caiden Gerald, 1982. *Public administration 2nd ed*. California: Palisaces Publisher.
- Cooper., et.al. 1998. *Public Advokasi for the Twenty-First Century*. London: Harcourt Braco College Publishers.
- Dryzek, Jhons S. 1596. *Political Inclusion and Dynamic of Democaticzation*, American Political Science Review, Vol. 90, No.1 September.
- Porta, Della, Donatella, 1998. *Actors in Corruption: Business Politicians in Itali*: Unesco.
- R. Dye, Thomas 1060, *Understanding Public Policy*. Third Edition Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs N.J. 0732.
- Wildavsky. Aarone Naomi Caider, 2004. *The New Politic of The Budgetary Process Fifth Edition Published by Pearson Education Inc*.