

Analisis Anggaran Pemerintah (APBN dan APBN-P) dalam Perspektif Demokrasi Multipartai dan Koalisi

Government Budget Analysis in Perspective Democracy Multiparty and Coalition

Badikenita Sitepu^{a,*}

^aSwiss German University

[diterima: 18 Maret 2016 — disetujui: 8 Mei 2017 — terbit daring: 29 Mei 2017]

Abstract

Democratic system change in Indonesia resulted in a change of political system and economy of Indonesia. Changes in the political system was also followed by the country's financial sector reform (or budget) in the process of change towards prosperity residents better. Using time series data from 1982 to 2011, this study found that the coalition is formed to have a positive and significant effect on the level of budget revenues in the state budget approval and the state budget, as well as the approval of the budget at the level of state budget. The Coalition does not have influence on the level of approval signifikan budget on state budget. The number of political parties only affect the level of budget revenues in the state budget approval. The level of tax agreements have a significant impact on the level of state budget approval and the state budget. Revenue budget approval rate has a significant influence on the level of approval of both the state budget expenditures and state budget.

Keywords: State Budget; Multiparty System; Coalition; Political Party; Level Tax Agreement

Abstrak

Perubahan sistem demokrasi di Indonesia berdampak terhadap perubahan sistem politik dan ekonomi Indonesia. Perubahan sistem politik juga diikuti dengan reformasi di bidang keuangan negara (atau anggaran) dalam proses perubahan menuju kemakmuran penduduk yang lebih baik. Dengan menggunakan data *time series* tahun 1982–2011, penelitian ini menemukan bahwa koalisi yang terbentuk berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN dan APBN-P, serta tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN-P. Koalisi tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN-P. Jumlah partai politik hanya berpengaruh pada tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN. Tingkat persetujuan pajak berpengaruh signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran pada APBN dan APBN-P. Tingkat persetujuan anggaran pendapatan berpengaruh signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran belanja, baik pada APBN maupun APBN-P.

Kata kunci: APBN; Sistem Multipartai; Koalisi; Parpol; Tingkat Persetujuan Pajak

Kode Klasifikasi JEL: H60; D72

Pendahuluan

Demokrasi merupakan sebuah sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara untuk dijalankan pemerintahan negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga

kekuasaan politik negara yaitu eksekutif, yudikatif, dan legislatif yang selanjutnya diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang berhubungan dan sejajar satu sama lain.

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 1 Ayat (3) menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara berdasarkan hukum, sehingga memberikan gambaran bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Dalam ketatanegaraan, presiden sebagai pemimpin pemerintahan harus bertanggung jawab kepada

* Alamat Korespondensi: Swiss German University. The Prominence Tower Lantai 3, Jln. Jalur Sutera Tim No. 7 Kunciran, Tangerang, Banten 15143. E-mail: nitaputries@gmail.com.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai perwakilan dari rakyat. Demokrasi ini adalah hasil dari reformasi yang terjadi di tahun 1998. Reformasi tersebut membuat berakhirnya pemerintahan Presiden Soeharto (Orde Baru) dan berubahnya format politik dua partai dan satu golongan menjadi sistem multipartai. Reformasi juga turut membawa perubahan UUD 1945 (Amandemen UUD 1945) yang menyebabkan terjadinya perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia yang berdampak pada perubahan sistem politik dan ekonomi Indonesia.

Pada masa reformasi, Indonesia telah menganut sistem demokrasi multipartai dan bersifat presidensial¹, namun pada kenyataannya, hubungan yang terbentuk antara eksekutif dengan legislatif masih sangat kuat². Hal ini tercermin dalam Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa kemungkinan suatu partai dapat mencalonkan seorang kandidat kepala daerah jika minimal memiliki 15% suara atau kursi di legislatif (Romli, 2008). Koalisi ini disadari sebagai salah satu cara untuk memperkecil beberapa masalah yang mungkin terjadi dalam sistem presidensial, terutama ketika dikombinasikan dengan sistem multipartai. Di samping itu, koalisi juga dapat digunakan untuk meminimalkan kemungkinan terjadinya *deadlock* dalam pengambilan suatu kebijakan.

Bagaimanapun, intervensi legislatif dalam kegiatan ekonomi akan turut memengaruhi keputusan ekonomi yang diambil pemerintah. Dengan kata lain, motif ekonomi legislatif juga akan turut memengaruhi kondisi perekonomian secara tidak langsung, terutama terkait dengan penyediaan barang dan jasa publik (Joyce Mitchell dalam Budiardjo, 2006). Di sisi lain, pilihan pemerintah dalam kegiatan ekonomi juga akan turut dipengaruhi oleh pilihan publik, terutama preferensi-preferensi individual para pemberi suara. Hal ini kemudian akan berdampak pada stabilitas demokrasi dalam sistem demokrasi politik multipartai yang dianut.

Perubahan sistem politik juga diikuti dengan reformasi di bidang keuangan negara (atau anggaran)

dalam proses perubahan menuju kemakmuran penduduk yang lebih baik. Hal ini ditandai dengan terbitnya paket UU Keuangan Negara, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara; dan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Perencanaan Pembangunan Nasional, yang membuat pemerintah untuk mengejar target realisasi anggaran yang lebih baik. Dengan penyerapan anggaran menjadi lebih cepat dan lebih baik, maka eksekutif diharapkan akan dapat menjamin keberlangsungan kebijakan atau program kerja yang hendak dicapai.

Sistem multipartai akan menciptakan koalisi partai politik (*parpol*) di legislatif sebagai pendukung eksekutif. Koalisi terbentuk karena adanya kesamaan pandangan dalam melaksanakan sistem pemerintahan yang baik dan stabil. Koalisi yang terbentuk di Indonesia dimaksudkan untuk mempermudah proses pembahasan dan persetujuan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) menjadi efektif dan efisien. Berdasar pada latar belakang tersebut maka muncul beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut (i) apakah dampak koalisi *parpol* di legislatif mampu mendorong persetujuan pendapatan pada APBN dan APBN-P?; dan (ii) apakah dampak koalisi *parpol* di legislatif mampu mendorong persetujuan belanja pada APBN dan APBN-P?

Penelitian ini memfokuskan pada (i) analisis dampak jumlah partai dan koalisi yang terbentuk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap tingkat persetujuan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN dan APBN-P) di Indonesia pada periode tahun 1982–2011; (ii) koalisi yang dibangun dilihat dari koalisi yang dibentuk pada awal pemerintahan, yaitu pada saat pembentukan kabinet di tingkat eksekutif di tingkat nasional; (iii) tingkat persetujuan anggaran dibatasi hanya pada sisi pendapatan dan belanja; serta (iv) belanja atau pengeluaran pemerintah dilihat dari total belanja atau pengeluaran rutin dan pembangunan pemerintah.

Tinjauan Literatur

Dasar teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori barang publik, yaitu teori yang digunakan untuk pengambilan keputusan dalam penyediaan barang publik dan teori keuangan publik

¹Pemerintahan sistem presidensial adalah suatu pemerintahan yang mana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen (Habibie, 2009).

²Dikenal dengan *coattail effect*, yaitu kecenderungan memilih presiden dari partai yang sama sehingga akan menghasilkan sistem presidensial yang mempunyai dukungan politik di parlemen.

yang digunakan untuk membahas tentang anggaran, dalam hal ini APBN dan APBN-P. Dalam proses pengambilan keputusan tersebut dipengaruhi oleh dua pertimbangan, yaitu pertimbangan ekonomi dan non-ekonomi. Pertimbangan non-ekonomi berkaitan dengan teori pilihan publik yang di dalamnya membahas mengenai koalisi dan sistem kepartaian. Koalisi digunakan dalam menentukan keputusan keuangan publik, yaitu proses persetujuan APBN.

Musgrave dan Musgrave (1984) mengidentifikasi tiga fungsi utama dari sektor publik yaitu alokasi, stabilisasi, dan distribusi. Ketiga fungsi tersebut menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat. Namun untuk menuju kepada sistem pemerintahan yang efektif dan efisien, sebagian besar wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat didesentralisasikan kepada pemerintah daerah dan tetap menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat, misalnya kebijakan yang mengatur variabel makro ekonomi yang menggunakan instrumen kebijakan moneter (pencetakan uang, devaluasi), dan kebijakan fiskal (keseragaman perpajakan).

Dalam penyediaan barang publik, perlu ada campur tangan pemerintah. Masalah utamanya adalah tidak setiap individu mau membayar untuk manfaat yang diterima. Namun karena manfaat yang diterima dari barang publik dirasakan oleh banyak orang, maka orang tidak bersedia untuk membayar. Masalah akan timbul mengenai jenis dan kualitas barang, seperti apa yang harus disediakan oleh pemerintah. Masalah lainnya yaitu ketika pemerintah akan menetapkan jumlah uang yang harus disumbangkan untuk memperoleh barang publik. Sehingga diperlukan proses politik untuk mengungkap preferensi masyarakat tentang jenis/macam barang publik yang perlu disediakan oleh pemerintah. Legislatif dan eksekutif menyediakan sumber-sumber pembiayaan untuk membayar barang-barang publik tersebut. Pada akhirnya, proses pemungutan suara dilakukan untuk menetapkan keputusan perpajakan dan pengeluaran publik. Proses pemungutan suara diharapkan berfungsi sebagai mekanisme yang efisien dalam mengungkapkan preferensi, sehingga proses pemungutan suara harus melibatkan keputusan perpajakan (alat pembiayaan) dengan keputusan belanja publik.

Dalam melakukan pemungutan suara, dikenal aturan mayoritas sederhana (*simple majority rule*), yaitu pemenang pemungutan suara akan diperoleh bila mampu mengumpulkan minimal setengah

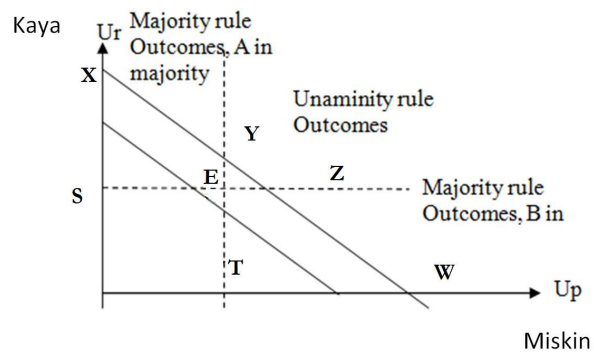
plus satu dari seluruh peserta pemilihan. Misalkan anggota legislatif yang mengikuti pemungutan suara adalah N . Dengan menggunakan metode aturan mayoritas sederhana, maka pilihan keputusan yang mampu mengumpulkan $\frac{(\frac{N}{2}+1)}{N}$ suara adalah keputusan yang mendapatkan suara terbanyak dan menjadi hasil dari keputusan bersama. Jika diinginkan keputusan yang bulat, maka dibutuhkan $\frac{N}{2}$ suara yang mendukung keputusan tersebut.

Sehingga aturan mayoritas didefinisikan sebagai aturan dalam pengambilan keputusan yang didasarkan pada alternatif pilihan yang memiliki suara mayoritas, yaitu lebih dari setengah dari total suara. Teori aturan mayoritas ini sebaiknya digunakan pada kondisi tertentu saja. Hal ini disebabkan karena adanya *trade-off* nyata antara manfaat kekuasaan mayoritas dan nilai-nilai penting dari masyarakat sehingga dikhawatirkan dapat mengarah pada "tirani mayoritas". Antisipasi terhadap kejadian itu dilakukan dengan membuat aturan penggunaan metode pengambilan keputusan ini dan adanya batasan konstitusional dari pemerintah sebagai upaya untuk mengurangi efek dari kekuasaan tersebut. Sehingga kelompok minoritas juga menjadi terlindungi.

Secara lebih jelas, Mueller (2003: 79–80) menggambarkan aturan mayoritas (*majority rules*) dengan Gambar 1. Dengan mengasumsikan terdapat dua titik kepuasan (*ordinal utilities*) dari dua kelompok pemilih (*groups of voters*), yakni kaya (Ur) dan miskin (Up). Semua anggota dari kedua grup tersebut juga diasumsikan memiliki fungsi kecenderungan identik (*identical preference function*). Tingkat kepuasan (*utility level*) dari masing-masing kelompok adalah S dan T. *Initial endowment* dari *Pareto-Possibility Frontier* (PPF) dari produksi barang publik (*private goods*) adalah di E, maka ketentuan dari barang publik diasumsikan dengan kenaikan kepuasan dari kedua individu.

Dengan mengasumsikan bahwa barang publik akan mampu meningkatkan kepuasan semua individu, maka PPF akan melebihi kurva XYZW. Pada saat suara mutlak (*unanimity rule*), masing-masing individu dari kedua kelompok seharusnya lebih baik dari ketentuan barang publik pilihannya sendiri. Sehingga hasil dari suara mutlak adalah jumlah dari barang publik dan kombinasi dari efek pajak, yang berada pada segmen YZ sepanjang PPF untuk semua kelompok, baik kaya maupun miskin.

Namun, tidak ada alasan untuk mengharap-



Gambar 1: Outcome Berdasarkan Kesamaan Pendapat dan Majority Rule
Sumber: Mueller (2003)

hasil berada di area di bawah aturan mayoritas. Anggota komite koalisi bisa mendapat keuntungan dari mendefinisikan ulang isu untuk meningkatkan keuntungan koalisi pada biaya dari anggota non-koalisi, katakanlah dengan bergesernya efek pajak yang berpihak pada koalisi. Jika kelompok kaya (*rich*) berada di mayoritas (*majority*) dan karena kelompok kaya dapat berharap pada kelompoknya untuk usulan barang publik dengan paket pajak yang cukup regresif, sehingga *outcome* akan naik pada area XY. Jika kelompok miskin (*poor*) berada di mayoritas (*majority*), pajak akan cukup progresif untuk menghasilkan suatu *outcome* dalam ZW.

Demokrasi dapat diartikan sebagai tirani dari mayoritas (*the tyranny of the majority*) (Baldwin dan Widgrén, 2004). Oleh karena itu, jaminan akan hak dan keinginan dari minoritas dalam sistem demokrasi akan diproteksi. Riker (1962) dalam Mueller (2003: 281) menjelaskan bahwa untuk memaksimalkan *outcome* masing-masing individu dalam proses politik demokrasi diperlukan adanya koalisi pemenang minimum (*minimum winning coalition*). Koalisi yang terbentuk sendiri diasumsikan dengan keputusan yang akan dibuat oleh kekuasaan mayoritas (*majority rule*) dan kemudian tercipta politik yang bersifat *zero-sum game*.³ Setidaknya, dalam membentuk suatu keputusan dalam aturan mayoritas (*majority rules*) akan mempertimbangkan beberapa faktor yaitu waktu (*timing*), proposal (*proposals*), ketertarikan (*preferences*), ruang kemenangan proposal (*richness of proposal space*), strategi, dan keseimbangan (Compte dan Jehiel, 2010).

Teori pilihan publik digunakan pemerintah da-

³*Zero sum game* adalah situasi yang tidak merugikan pihak-pihak yang bersangkutan.

lam membuat keputusan yang terkait dengan kepentingan masyarakat. Samuelson dan Nordhaus (2004) mengatakan bahwa teori pilihan publik menyatakan tentang "bagaimana, apa, dan untuk siapa" sektor publik sebagai teori penawaran dan permintaan yang dijelaskan dalam pilihan sektor swasta. Teori pilihan publik memiliki keterkaitan dengan ekonomi politik. Caporaso dan Levine (1993) menyatakan bahwa pilihan publik itu merupakan aplikasi dari metode-metode ekonomi dengan cara politik. Pendapat ini senada dengan Buchanan (1984) yang mengatakan teori pilihan publik adalah "the economic study of non market decision making". Artinya, teori ini mempelajari mengenai pengambilan keputusan yang tidak didasarkan pada pasar.

Sistem demokrasi yang ada di Indonesia baru dimulai tahun 2007, sehingga penerapan pilihan publik masih sulit untuk dijalankan. Di Indonesia, penerapan pilihan publik dapat dijalankan jika didukung oleh minimal 50% plus 1 suara dari seluruh suara yang ada di DPR. Sehingga untuk dapat mencapai sebuah kesepakatan atau keputusan, maka ditentukan dari kekuasaan suara mayoritas di legislatif.

Koalisi adalah pengelompokan aktor politik yang bersaing bersama, baik melalui persepsi ancaman bersama, atau pengakuan bahwa tujuan politisi tidak dapat dicapai dengan bekerja secara terpisah (Heywood, 2000: 194). Juga menurut Heywood, pemerintah koalisi adalah perjanjian formal antara dua pihak atau lebih yang melibatkan distribusi lintas partai pembagian (portofolio) kementerian. Koalisi merupakan konsekuensi logis dari berlakunya sistem multipartai (*multi party system*) dalam sebuah sistem politik. Karena dalam sistem multipartai, hampir tidak mungkin ada pe-

menang mutlak (50%+1). Dengan kata lain, tidak ada partai yang bisa membentuk pemerintahan (kabinet) tunggal tanpa "gangguan" partai lain di parlemen.

Riker (1962) menyatakan teori koalisi politik bergantung pada *zero-sum game theory*. Untuk gagasan dasar, maka politisi akan mencari koalisi pemenang dengan minimum risiko dan biaya. Model spasial tidak sepenuhnya menggabungkan peneuman mendasar dari pilihan sosial, yaitu ketika masalah menjadi multidimensi dan teorema pemilihan rata-rata tidak berlaku, sehingga Riker (1962) menekankan pentingnya prinsip ukuran (*minimal winning coalitions*). Koalisi ini tidak mementingkan persamaan ideologi ataupun kebijakan, tetapi bagaimana membentuk koalisi yang dapat memenangkan.

Sementara Axelrod (1970) menekankan prinsip kedekatan preferensi kebijakan minimal untuk mencapai kemenangan (*minimal connected winning*) dalam menentukan koalisi. Dalam konsep "*connected*", berarti bukan hanya minimal dalam ukuran koalisi tetapi ada kedekatan kebijakan, misalkan kedekatan ideologi. Koalisi ini lebih sering terjadi dan lebih bertahan lama dibanding koalisi lainnya. Hipotesa ini sudah diuji di Italia dan terbukti berhasil. Persamaan ideologi sangat penting untuk koalisi ini karena lebih rasional daripada kepentingan sendiri. Semakin kecil perbedaan ideologi, maka semakin rendah biaya tawar-menawar.

Sartori (1976) menjelaskan bahwa pembentukan koalisi itu ditentukan oleh dua faktor. Pertama, kesamaan atau jarak ideologi yang berarti tidak terlalu jauh antar-partai pembentuk koalisi (*ideologically-connected coalition*). Partai-partai ini bersepakat merebut kekuasaan untuk merealisasikan ideologinya dalam kehidupan bernegara. Kedua, keharusan untuk memenangkan pertarungan politik (*minimal-winning coalition*). Pemilihan mitra koalisi ini ditentukan berdasarkan kemungkinan perolehan suara atau jumlah kursi di parlemen. Oleh karena itu, parpol akan berhenti mencari mitra ketika sudah mencapai kemenangan minimal 50% plus 1 (syarat *minimal-winning coalition* dalam pemungutan suara).

Mueller (2003) menyatakan bahwa koalisi yang disyaratkan sebagai pemenang koalisi (*winning coalition*) merupakan suatu bentuk gabungan dari beberapa partai yang ada dalam suatu parlemen, yang apabila salah satu anggotanya berpaling maka hasil yang dapat dihasilkan dari koalisi tersebut akan berubah dari koalisi yang bersifat mayoritas

menjadi minoritas. Karenanya, suatu minimal koalisi menang (*minimum winning coalition*) akan terdiri dari jumlah terkecil dari kursi keseluruhan untuk memenangkan suatu kebijakan.

Taagepera (1999) mengingatkan bahwa koalisi yang efektif itu akan terbentuk dengan efektif apabila tidak ada satu partai yang memiliki suara mayoritas (dominan), artinya koalisi akan terbentuk apabila dalam parlemen seharusnya memiliki sistem multipartai. Dalam prakteknya, suatu kebijakan kembali disyaratkan harus disetujui oleh sejumlah kursi di parlemen (legislatif) atau disebut kuota.

Fuad *et al.* (2009) dalam dasar-dasar ekonomi publik menjelaskan bahwa keuangan publik mempelajari proses pengambilan keputusan oleh pemerintah, karena setiap keputusan mempunyai pengaruh pada ekonomi dan keuangan rumah tangga dan swasta. Sehingga, penting untuk mengembangkan model-model ekonomi yang membantu menjelaskan arti alokasi sumber daya yang efisien atau optimal, arti keadilan, danantisipasi akibat finansial maupun ekonomi atas suatu keputusan publik. Keuangan publik juga mencakup masalah-masalah dalam memperoleh pendapatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sumber pendapatan pemerintah dapat mencakup pajak dan non-pajak, dan dalam keuangan publik, sumber-sumber tersebut akan dihubungkan dengan aspek keadilan dan distribusi pendapatan.

Peacock dan Wiseman (1961) menggambarkan bahwa terdapat hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan tarif pajak. Pertumbuhan ekonomi akan semakin tinggi sebagai konsekuensi kenaikan pajak, hal ini dihubungkan melalui pendapatan pemerintah. Secara logika, jika tidak ada perubahan basis, maka kenaikan tarif dapat meningkatkan penerimaan pemerintah. Sehingga pada akhirnya berdampak pada peningkatan pengeluaran pemerintah. Sebaliknya bagi swasta, kenaikan tarif dapat berdampak pada penurunan investasi dan konsumsi atau dikenal dengan *displacement effect*⁴.

Sementara Wagner (1893) mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam prosentase terhadap PDB. Wagner mengemukakan pendapatnya bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan per kapita meningkat, maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Wag-

⁴*Displacement effect* yaitu adanya gangguan sosial menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada aktivitas pemerintah.

ner mengemukakan pendapatnya dalam bentuk suatu hukum Wagner sebagai berikut:

“Dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan per kapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat”

Hukum Wagner dikenal dengan “*The Law of Expanding State Expenditure*”, yakni peranan pemerintah menjadi semakin besar, terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan timbal balik dalam masyarakat.

Berbeda dengan model Leviathan yang berpandangan bahwa peningkatan penerimaan pajak tidak harus dicapai dengan mengenakan tarif pajak yang terlalu tinggi, tetapi dengan pengenaan tarif pajak yang lebih rendah, kemudian dikombinasikan dengan struktur pajak yang meminimalkan penghindaran pajak, respons harga, dan kuantitas barang terhadap pengenaan pajak sedemikian rupa, sehingga akan dicapai total penerimaan maksimum (Gifford dan Kenney, 1984).

Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan konsep nilai uang dan pengawasan atas kinerja *output*. Dominasi pemerintah dapat diawasi dan dikendalikan melalui pengawasan biaya internal (*internal cost awareness*), audit keuangan dan kinerja, serta evaluasi kinerja eksternal. Sistem anggaran kinerja merupakan sistem yang mencakup penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran. Perbandingan antara anggaran tradisional dan anggaran kinerja atau berbasis *new public management* (NPM) terlihat pada Tabel 1.

Dalam kerangka penganggaran berbasis kinerja, penyerapan anggaran bukan merupakan target alokasi anggaran. Kinerja berdasarkan anggaran lebih menitikberatkan pada kinerja, ketimbang penyerapan itu sendiri. Hanya saja, kondisi perekonomian saat ini dengan variabel dominan pendorong pertumbuhannya adalah faktor konsumsi.

Metode

Kerangka dasar penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah perhitungan dampak koalisi terhadap tingkat persetujuan anggaran dan realisasi anggaran belanja terhadap pertumbuhan ekonomi. Secara umum, kerangka dasar penelitian dapat dilihat pada Gambar 2.

Penelitian yang dijadikan dasar untuk membuktikan dampak koalisi parpol dalam mendorong persetujuan anggaran dikembangkan dari model penelitian Balassone dan Giordano (2001). Pihak yang memenangkan koalisi harus mencapai kesepakatan untuk mengimplikasikan keputusan di legislatif terkait dengan tingkat pajak dan pengeluaran. Model penelitian Balassone dan Giordano membatasi persetujuan untuk tingkat pajak dan pengeluaran yang mana hasil dari setiap partai adalah tidak negatif. Hasil penelitiannya menemukan bahwa koefisien korelasi antara defisit APBN dan jumlah partai dalam pemerintahan adalah signifikan dan sama dengan 0,48.

Model yang digunakan untuk menjawab hipotesis penelitian adalah model regresi linier yang menyatakan bahwa koalisi parpol berpengaruh terhadap rasio anggaran yang disetujui terhadap anggaran yang diajukan. Dalam penelitian ini diasumsikan bahwa: (i) sebelum reformasi, semua parpol mendukung pemerintah (koalisi hampir 100%); (ii) koalisi yang terbentuk adalah koalisi yang terjadi setelah terpilihnya presiden dan pembentukan kabinet; dan (iii) jumlah partai yang digunakan adalah partai yang mempunyai kursi di DPR RI. Model yang akan digunakan dalam melakukan estimasi dampak koalisi partai politik terhadap tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN adalah sebagai berikut:

$$\left(\frac{APBN_{pend}}{RAPBN_{pend}} \right) = f \left[\left(\frac{s}{q} \right), N, Txa \right] \quad (1)$$

dalam model ekonometrika, dapat dinyatakan dalam bentuk:

$$\left(\frac{APBN_{pend}}{RAPBN_{pend}} \right)_t = \alpha_0 + \alpha_1 \left(\frac{s}{q} \right)_t + \alpha_2 N_t + \alpha_3 Txa_t + e_t \quad (2)$$

dengan:

$\left(\frac{APBN_{pend}}{RAPBN_{pend}} \right)_t$: anggaran pendapatan disetujui terhadap anggaran yang diajukan pada APBN pada tahun t ;

$\left(\frac{s}{q} \right)_t$: koalisi yang terbentuk pada tahun t ;

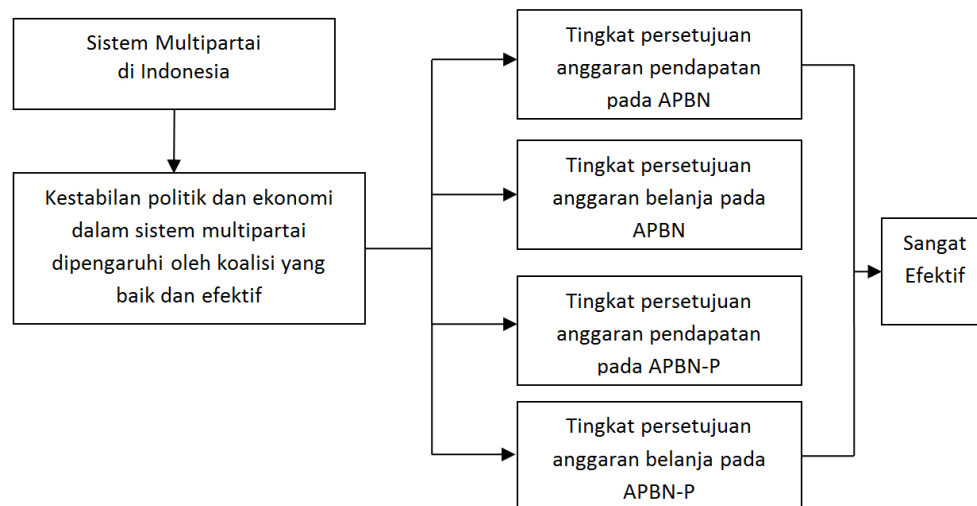
N_t : jumlah partai yang duduk di legislatif pada tahun t ;

Txa_t : tingkat persetujuan pajak pada APBN terhadap Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) pada tahun t .

Tabel 1: Perbandingan Anggaran Tradisional dan Anggaran Kinerja

Anggaran Tradisional	Anggaran Kinerja
Sentralistis	Desentralisasi dan <i>devolved management</i>
Tidak berorientasi pada input	Berorientasi pada input, <i>output</i> , dan <i>outcome (value for money)</i>
Tak terkait dengan perencanaan jangka panjang	Utuh dan komprehensif dengan perencanaan jangka panjang
<i>Line-item and incremental</i>	Berdasarkan sasaran kinerja
<i>Rigid department</i>	<i>Cross department</i>
Gunakan aturan klasik: <i>vote accounting</i>	<i>Zero Based Budgeting, Planning, Progamming, dan Budgeting System</i>
Prinsip anggaran bruto	Sistematik dan rasional
Bersifat tahunan	<i>Bottom-up budgeting</i>
Spesifik	-

Sumber: Mardiasmo (2002)



Gambar 2: Kerangka Dasar Penelitian
Sumber: Hasil Pengolahan Penulis

1. Estimasi Dampak Koalisi Parpol terhadap Tingkat Persetujuan Anggaran Belanja pada APBN

Model yang akan digunakan dalam melakukan estimasi pada kasus ini adalah sebagai berikut:

$$\left(\frac{APBN_bel}{RAPBN_bel} \right) = f \left[\left(\frac{s}{q} \right), N, Pov, \left(\frac{APBN_pend}{RAPBN_pend} \right) \right] \quad (3)$$

dalam bentuk empiris, model dapat dinyatakan sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \left(\frac{APBN_bel}{RAPBN_bel} \right)_t &= \alpha_0 + \alpha_1 \left(\frac{s}{q} \right)_t + \alpha_2 N_t \\ &+ \alpha_3 Pov_{t-1} \\ &+ \alpha_4 \left(\frac{APBN_pend}{RAPBN_pend} \right)_t + e_t \end{aligned} \quad (4)$$

dengan:

$\left(\frac{APBN_bel}{RAPBN_bel} \right)_t$: anggaran belanja disetujui terhadap anggaran belanja yang diajukan pada APBN pada tahun t ;

$\left(\frac{s}{q} \right)_t$: koalisi yang terbentuk pada tahun t ;

N_t : jumlah partai yang duduk di legislatif pada tahun t ;

Pov_{t-1} : tingkat kemiskinan pada tahun $t - 1$;

$\left(\frac{APBN_pend}{RAPBN_pend} \right)_t$: anggaran pendapatan yang disetujui terhadap anggaran yang diajukan pada APBN pada tahun t .

2. Estimasi Dampak Koalisi Parpol terhadap Tingkat Persetujuan Anggaran Pendapatan pada APBN-P

Model yang akan digunakan dalam melakukan estimasi model empiris adalah sebagai berikut:

$$\left(\frac{APBNP_pend}{RAPBNP_pend} \right) = f \left[\left(\frac{s}{q} \right), N, Txap \right] \quad (5)$$

dalam bentuk empiris, model dapat dinyatakan sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \left(\frac{APBNP_pend}{RAPBNP_pend} \right)_t &= \alpha_0 + \alpha_1 \left(\frac{s}{q} \right)_t + \alpha_2 N_t \\ &+ \alpha_3 Txap_t + e_t \end{aligned} \quad (6)$$

dengan:

$\left(\frac{APBNP_pend}{RAPBNP_pend} \right)_t$: anggaran pendapatan disetujui terhadap anggaran diajukan pada APBN-P pada tahun t ;

$\left(\frac{s}{q} \right)_t$: koalisi yang terbentuk pada tahun t ;

N_t : jumlah partai yang duduk di legislatif pada tahun t ;

$Txap_t$: tingkat persetujuan pajak pada APBN-P terhadap Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (RAPBN-P) pada tahun t .

3. Estimasi Dampak Koalisi Parpol terhadap Tingkat Persetujuan Anggaran Belanja pada APBN-P

Model yang akan digunakan dalam melakukan estimasi dalam hal ini adalah sebagai berikut:

$$\left(\frac{APBNP_bel}{RAPBNP_bel} \right) = f \left[\left(\frac{s}{q} \right), N, Pov, \left(\frac{APBNP_pend}{RAPBNP_pend} \right) \right] \quad (7)$$

dalam bentuk empiris, model dapat dinyatakan sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \left(\frac{APBNP_bel}{RAPBNP_bel} \right)_t &= \alpha_0 + \alpha_1 \left(\frac{s}{q} \right)_t + \alpha_2 N_t \\ &+ \alpha_3 Pov_{t-1} \\ &+ \alpha_4 \left(\frac{APBNP_pend}{RAPBNP_pend} \right)_t \\ &+ e_t \end{aligned} \quad (8)$$

dengan:

$\left(\frac{APBNP_bel}{RAPBNP_bel} \right)_t$: anggaran belanja disetujui terhadap anggaran diajukan pada APBN-P pada tahun t ;

$\left(\frac{s}{q} \right)_t$: koalisi yang terbentuk pada tahun t ;

N_t : jumlah partai yang duduk di legislatif pada tahun t ;

Pov_{t-1} : tingkat kemiskinan pada tahun $t - 1$;

$\left(\frac{APBNP_pend}{RAPBNP_pend} \right)_t$: anggaran pendapatan disetujui terhadap anggaran yang diajukan pada APBN-P pada tahun t .

Metode Pengujian

Penelitian ini menggunakan data *time series* yang diperoleh dari Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, dan Badan Pusat Statistik (BPS),

yang dikumpulkan langsung dari data di lembaga tersebut untuk periode tahun 1982–2011. Tahapan penelitian yang akan dilakukan adalah sebagai berikut: (i) pengambilan data sekunder dari sumber-sumber data dan penyaringan sampel; (ii) pengolahan untuk mendapatkan statistik deskriptif dan estimasi model menggunakan *ordinary least square* (OLS); (iii) melakukan uji asumsi klasik untuk mendeteksi adanya multikolinieritas, heteroskedastisitas, dan autokorelasi; (iv) melakukan *treatment* jika hasil regresi tidak memenuhi asumsi *Best Linear Unbiased Estimator* (BLUE); serta (v) analisis kriteria ekonomi dan uji statistik.

Hasil dan Analisis

Pada bagian ini, penulis menyajikan mengenai hasil estimasi model dan deskripsi data. Bagian pertama akan menjelaskan analisis deskripsi data dari sampel penelitian dan variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian ini. Bagian kedua dan ketiga akan menjelaskan hasil estimasi model regresi dampak koalisi parpol terhadap persetujuan anggaran pendapatan dan belanja pada APBN dan APBN-P. Data yang digunakan dalam penelitian ini dimulai dari tahun 1982 hingga 2011 sehingga jumlah observasi yang digunakan sebanyak 30 data.

Analisis Hasil Estimasi Dampak Koalisi Parpol terhadap Persetujuan Anggaran Pendapatan pada APBN

Hipotesa yang ingin dibuktikan dalam penelitian ini adalah koalisi yang terbentuk di legislatif dapat berpengaruh terhadap tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN. Hasil estimasi disajikan pada Tabel 3 yang menjelaskan bahwa jumlah partai yang ada di suatu negara mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN. Nilai koefisien sebesar 0,175 menunjukkan bahwa setiap bertambahnya 1 parpol akan menyebabkan tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN meningkat sebesar 0,175%. Jumlah parpol yang ada di suatu negara dapat menggambarkan sistem politik demokrasi yang dianut oleh negara tersebut. Indonesia menganut sistem 2 partai dan 1 golongan pada masa sebelum reformasi.

Setelah reformasi, sistem kepartaian di Indonesia berubah menjadi sistem multipartai. Sistem multipartai ini tercermin dari banyaknya jumlah partai

yang ada, yaitu sebanyak 48 parpol. Jumlah parpol mempunyai peranan yang cukup besar dalam proses berjalannya suatu pemerintahan. Dampak positif dari banyaknya parpol adalah dapat memberikan keterbukaan, demokrasi berjalan dengan baik, adanya kebebasan untuk mengeluarkan pendapat, serta adanya kontrol terhadap jalannya pemerintahan.

Hasil penelitian ini bertentangan dengan penelitian yang dilakukan oleh Mainwaring (1999) yang menyatakan bahwa sistem dua partai lebih menguntungkan sistem presidensial yang stabil dibandingkan sistem multipartai. Secara teoritis, eksistensi parpol sebagai salah satu pilar demokrasi tetap memegang peranan penting dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Parpol yang masuk dalam parlemen akan menentukan persetujuan sistem penyelenggaraan anggaran, termasuk persetujuan anggaran pendapatan dalam APBN.

Variabel koalisi menggambarkan dukungan parpol di DPR terhadap presiden terpilih. Sehingga semakin banyak dukungan parpol, maka koalisi yang terbentuk semakin besar. Dalam sistem multipartai, presiden dan wakil presiden diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol. Sehingga semakin banyak parpol yang mendukung presiden atau pemerintah, maka keberlangsungan pemerintahan atau program-program yang diajukan oleh pemerintah kemungkinan besar akan mendapat dukungan dari DPR.

Dalam menjalankan fungsi anggaran, DPR menerima dan membahas RAPBN yang diajukan oleh presiden untuk disetujui menjadi APBN. Pemerintah baru dapat menjalankan APBN setelah mendapat persetujuan anggaran pendapatan dari DPR dalam bentuk UU. Di sinilah koalisi berperan untuk mendukung dan menyetujui program-program atau kebijakan yang akan pemerintah lakukan. Hasil estimasi menunjukkan bahwa koalisi yang terbentuk di DPR mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN dengan tingkat signifikansi sebesar 5%. Koefisien koalisi adalah 0,0053, artinya setiap bertambahnya 1% koalisi maka akan meningkatkan tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN sebesar 0,0053%.

Penelitian ini menunjukkan hasil yang sejalan dengan hasil penelitian dari Ballasone dan Franco (1999) yang menemukan bahwa pemerintahan partai tunggal akan memengaruhi persetujuan anggaran jika setiap ideologi merepresentasikan partai tunggal. Jika bukan aturan mayoritas memaksa

Tabel 2: Deskripsi Statistik

Variabel	Observasi	Mean	Standar Deviasi	Minimal	Maksimal
Persetujuan anggaran pendapatan pada APBN	30	1,0140320	0,0452561	0,8770185	1,1590550
Persetujuan anggaran belanja pada APBN	30	1,4413890	0,3871962	0,8618303	2,2770080
Koalisi	30	0,8513333	0,1838803	0,5400000	1,0000000
Jumlah partai politik	30	8,9333330	7,5472460	3,0000000	21,0000000
Persetujuan pajak pada APBN/RAPBN	30	1,0041790	0,0144121	0,9697483	1,0373910
Tingkat kemiskinan tahun sebelumnya	30	0,1840764	0,0400393	0,1333000	0,2700000
Persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P	30	1,0047990	0,0248326	0,9538539	1,0987390
Persetujuan anggaran belanja pada APBN-P	30	1,0073050	0,0225271	0,9932418	1,1038290
Persetujuan pajak pada APBN-P/RAPBN-P	30	1,0047260	0,0128842	0,9997438	1,0608760

Sumber: Hasil Pengolahan Penulis

Tabel 3: Hasil Estimasi Dampak Koalisi Parpol terhadap Tingkat Persetujuan Anggaran Pendapatan pada APBN

Variabel Terikat: Persetujuan anggaran pendapatan pada APBN		
Variabel Bebas	Koefisien	Standard Error
Jumlah Partai (N)	0,1751524	0,0932901*
Koalisi (S_Q)	0,0053619	0,0023252**
Persetujuan Pajak	2,3554810	0,3075502***
Konstanta	-1,5483050	0,3038374***
R^2		0,7975
Adj. R^2		0,7742
Prob. > F		0,0000

Sumber: Hasil Pengolahan Penulis

Keterangan: * signifikan pada taraf 10%

** signifikan pada taraf 5%

*** signifikan pada taraf 1%

pihak untuk membentuk koalisi sebelum pemilu, maka masing-masing pihak akan terdiri dari ideologi yang berbeda-beda dan tawar-menawar di dalam partai daripada antar-partai. Dengan semakin besarnya koalisi, maka pemerintah mempunyai kekuatan besar di legislatif dan akan menjadi suara mayoritas dalam meminta persetujuan dari DPR.

Koalisi terjadi karena ingin mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen, dan untuk mendapat dukungan ini tidak mudah. Koalisi di Indonesia dibangun dalam sistem presidensial yang tidak bersifat mengikat dan permanen. Parpol yang tergabung dalam sebuah koalisi mendukung pemerintah bisa menarik dukungannya ketika ada kebijakan yang diusulkan tidak sesuai dengan keinginan partai, sehingga tidak ada jaminan bahwa koalisi terikat untuk mendukung pemerintah sampai dengan berakhirnya masa kerja presiden.

Dari sini dapat dianalisis bahwa keharmonisan dalam koalisi sangat penting dalam proses pemerintahan. Untuk itu, pemerintah, dalam hal ini presiden dan partai pengusungnya, akan selalu menjaga hubungan koalisi. Sehingga dalam sistem multipartai ini akhirnya membuat koalisi menjadi sangat penting, karena pemerintahan tidak dapat dise-

lenggarakan dengan efektif jika lembaga eksekutif (presiden) dan parlemen (DPR) tidak sejalan dalam berbagai isu pembangunan domestik dan internasional yang dikelola pemerintah.

Variabel lain yang dianggap mempunyai peranan dalam menentukan tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN adalah tingkat persetujuan pajak pada APBN terhadap RAPBN. Hasil estimasi menemukan bahwa tingkat persetujuan pajak pada APBN terhadap RAPBN mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN dengan tingkat signifikansi sebesar 1%. Koefisien pajak sebesar 2,355481, artinya setiap bertambahnya penerimaan pajak sebesar 1% akan meningkatkan tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN sebesar 2,355%. Besarnya koefisien dari tingkat persetujuan pajak ini menunjukkan bahwa tingkat persetujuan pajak mempunyai peranan penting dalam menentukan tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN.

Analisis Hasil Estimasi Dampak Koalisi Parpol terhadap Persetujuan Anggaran Belanja pada APBN

Hasil estimasi dampak koalisi parpol terhadap persetujuan anggaran belanja pada APBN disajikan pada Tabel 4 yang menjelaskan bahwa variabel yang signifikan memengaruhi tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN adalah koalisi dan persetujuan anggaran pendapatan pada APBN, sedangkan variabel jumlah partai dan tingkat kemiskinan tahun sebelumnya tidak mempunyai pengaruh yang signifikan.

Variabel koalisi menunjukkan bahwa koalisi yang terbentuk di DPR mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN dengan tingkat signifikansi sebesar 10%. Koefisien koalisi sebesar 0,1472 menunjukkan bahwa setiap bertambahnya 1% koalisi, maka tingkat persetujuan anggaran belanja APBN akan meningkat sebesar 0,1472%. Hasil ini menunjukkan bahwa semakin besar koalisi parpol pendukung pemerintah/presiden, maka akan semakin memperlancar proses persetujuan anggaran belanja pada APBN.

Variabel yang juga menjadi faktor penentu dalam persetujuan anggaran belanja pada APBN adalah persentase persetujuan anggaran pendapatan pada APBN terhadap rancangan anggaran pendapatan pada RAPBN. Variabel ini mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN dengan tingkat signifikansi sebesar 1%. Koefisien persetujuan anggaran pendapatan pada APBN sebesar 0,829, artinya setiap bertambahnya 1% persetujuan anggaran pendapatan pada APBN, maka akan meningkatkan persetujuan anggaran belanja APBN sebesar 0,829%. Hasil ini menunjukkan bahwa semakin besar persentase persetujuan anggaran pendapatan pada APBN, maka akan semakin memperlancar proses persetujuan anggaran belanja pada APBN, karena jika pendapatan meningkat, maka pemerintah akan mempunyai anggaran lebih untuk belanja. Hal ini juga diperjelas dengan adanya Panitia Kerja (Panja) B (yaitu Panja Kebijakan Belanja Pemerintah Pusat) yang akan melaksanakan kegiatannya setelah Panja A (yaitu Panja Asumsi Dasar, Kebijakan Fiskal, Pendapatan, Defisit, dan Pembiayaan) selesai membahas dan menetapkan cakupan kerjanya.

Pendapatan merupakan sumber utama dari pendanaan APBN yang besarnya rencana pendapatan negara tergantung pada sasaran yang dapat dica-

pai dari masing-masing jenis pendapatan. Semakin besar sasaran yang dapat dicapai dari pendapatan akan dapat meningkatkan kemungkinan belanja disetujui oleh DPR. Di samping itu, rencana pendapatan juga mempertimbangkan berbagai kebijakan yang akan ditempuh pemerintah. Perkembangan indikator ekonomi tercermin pada asumsi dasar ekonomi makro, seperti laju pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, nilai tukar rupiah terhadap dolar AS, dan indikator makro lainnya. Tujuan dari optimalisasi pendapatan negara adalah meningkatkan kemandirian dalam pendanaan pembangunan. Hal ini dilakukan dengan melihat perkembangan dan dinamika kebutuhan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga menuntut adanya ketersediaan anggaran yang semakin meningkat.

Analisis Hasil Estimasi Dampak Koalisi Parpol terhadap Tingkat Persetujuan Anggaran Pendapatan pada APBN-P

Hasil estimasi untuk permasalahan ini dapat dilihat pada Tabel 5 yang menunjukkan bahwa variabel koalisi dan tingkat persetujuan pajak pada APBN-P mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P, sedangkan jumlah partai tidak berpengaruh terhadap tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P. Variabel koalisi mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P dengan tingkat signifikansi sebesar 10% dan nilai koefisien sebesar 0,1559616. Hasil ini menunjukkan bahwa dengan tingkat keyakinan sebesar 90% setiap bertambahnya 1% koalisi, maka dapat meningkatkan persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P sebesar 0,155%.

Koalisi yang terbentuk mempunyai pengaruh yang cukup besar terhadap persetujuan anggaran pendapatan APBN-P. Pada saat pemerintahan mendapat dukungan yang besar dari anggota parlemen (DPR), maka kemungkinan terjadinya tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P akan semakin besar dan efektif. Begitu sebaliknya, jika pemerintahan tidak didukung oleh partai yang ada di parlemen (tidak ada koalisi), maka tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P tidak akan efektif.

Penelitian empiris dari para ahli menunjukkan bahwa koalisi dalam sistem presidensial merupa-

Tabel 4: Hasil Estimasi Dampak Koalisi Parpol terhadap Tingkat Persetujuan Anggaran Belanja pada APBN

Variabel Terikat: Persetujuan Anggaran Belanja pada APBN		
Variabel Bebas	Koefisien	Standard Error
Jumlah Partai	0,0032823	0,0020783
Koalisi	0,1471696	0,0811816*
Tingkat kemiskinan tahun sebelumnya	-0,1115405	0,0830169
Persetujuan anggaran pendapatan pada APBN	0,8290593	0,0898959**
Konstanta	0,0355104	0,1000998
R^2		0,8494
Adj. R^2		0,8253
Prob. > F		0,0000

Sumber: Hasil Pengolahan Penulis

Keterangan: * signifikan pada taraf 10%

** signifikan pada taraf 5%

Tabel 5: Hasil Estimasi Dampak Koalisi Parpol terhadap Tingkat Persetujuan Anggaran Pendapatan pada APBN-P

Variabel Terikat: Persetujuan Anggaran Pendapatan pada APBN-P		
Variabel Bebas	Koefisien	Standard Error
Jumlah Partai	0,0033400	0,0022012
Koalisi	0,1559616	0,0883544*
Persetujuan Pajak	1,0727390	0,3304112***
Konstanta	-0,2356223	0,3282234
R^2		0,3899
Adj. R^2		0,3195
Prob. > F		0,0045

Sumber: Hasil Pengolahan Penulis

Keterangan: * signifikan pada taraf 10%

*** signifikan pada taraf 1%

kan fenomena yang sama lazimnya dengan sistem parlementer. Cheibub (2007) menganalisis semua negara demokratis antara tahun 1970–2004 dan menemukan bahwa pemerintahan koalisi dalam sistem parlementer terjadi sebanyak 39%, sementara dalam sistem presidensial 36,3%. Cheibub *et al.* (2004) melakukan hal yang sama dengan menggunakan data tahun 1949–1999 dan menemukan bahwa di kedua sistem, koalisi terjadi sebanyak lebih dari 50% ketika partai presiden tidak memiliki mayoritas di lembaga legislatif. Sehingga dapat disimpulkan bahwa ada tidaknya koalisi bukanlah pembeda sistem presidensial dan parlementer (Hanan, 2011).

Di dalam sistem presidensial, presiden dari partai minoritas dapat membentuk pemerintahan tanpa koalisi. Tetapi akan menghadapi masalah dalam menjalankan proses pemerintahan karena membutuhkan dukungan dari legislatif dalam persetujuan anggaran, sehingga presiden perlu untuk membangun koalisi dengan tujuan untuk mengamankan jalannya pemerintahan.

Tingkat persetujuan pajak juga mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P dengan tingkat signifikansi sebesar 1% dan nilai koefisien sebesar 1,072739. Di dalam persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P, tingkat persetujuan pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam mendukung perubahan belanja pemerintah akibat adanya perubahan asumsi makro, pokok-pokok kebijakan fiskal, dan pergeseran anggaran. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa setiap bertambahnya 1% tingkat persetujuan pajak, akan mampu meningkatkan tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P sebesar 1,0727%.

Tingkat pajak di sini mempunyai peranan dan pengaruh yang besar terhadap tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P. Karena dalam pengelolaan APBN maupun APBN-P, tidak terlepas dari peranan pajak sebagai penyumbang terbesar dalam penerimaan negara. Dengan demikian, semakin besar target penerimaan pajak, maka tingkat persetujuan anggaran pendapatan akan semakin besar.

Analisis Hasil Estimasi Dampak Koalisi Parpol terhadap Persetujuan Anggaran Belanja pada APBN-P

Hasil estimasi model dalam hal ini dapat dilihat pada Tabel 6. Tingkat persetujuan anggaran penda-

patan pada APBN-P mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN-P dengan tingkat signifikansi sebesar 1% dan nilai koefisien 0,793. Hasil ini menunjukkan bahwa semakin besar persentase persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P, maka akan semakin memperlancar proses persetujuan anggaran belanja pada APBN-P. Setiap kenaikan 1% persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P akan meningkatkan persetujuan anggaran belanja pada APBN-P sebesar 0,793%.

Pada pembahasan dan persetujuan APBN-P, tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P sangat menentukan tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN-P. Adanya perubahan pada postur APBN akibat perubahan asumsi makro tentunya akan memengaruhi pada belanja pemerintah. Jika anggaran pendapatan tidak mengalami perubahan yang positif, maka dapat berdampak pada peningkatan defisit anggaran. Akibatnya, tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P akan menjadi dasar dalam menyetujui anggaran belanja pada APBN-P.

Pada pembahasan APBN-P, jumlah parpol dan koalisi tidak lagi mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN-P. Proses perdebatan dan pembahasan serta persetujuan lebih dititikberatkan pada perubahan asumsi makro dan upaya-upaya pemerintah untuk mengatasi perubahan anggaran belanja sehingga tidak meningkatkan defisit anggaran. Tingkat kemiskinan tahun sebelumnya juga tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN-P. Hal ini kemungkinan disebabkan program-program pengentasan kemiskinan lebih banyak dibiayai oleh lembaga-lembaga donor dan dana-dana hibah.

Kesimpulan

Persetujuan anggaran pendapatan dan belanja pada APBN maupun APBN-P tidak terlepas dari peran parpol dan koalisi yang mendukung pemerintah. Dalam penelitian ini, jumlah parpol dan koalisi yang dibangun di legislatif mempunyai peranan dalam menentukan tingkat persetujuan anggaran belanja dan pendapatan pada APBN dan APBN-P.

Kesimpulan dari hasil estimasi yang sudah dilakukan dan dibahas sebelumnya adalah sebagai berikut. *Pertama*, sistem multipartai yang ditunjukkan dengan banyaknya parpol yang ada di legislatif

Tabel 6: Hasil Estimasi Dampak Koalisi Parpol terhadap Tingkat Persetujuan Anggaran Belanja pada APBN-P

Variabel Terikat: Persetujuan Anggaran Belanja pada APBN-P		
Variabel Bebas	Koefisien	Standard Error
Jumlah Partai	0,0010510	0,0009637
Koalisi	0,0171633	0,0391900
Persetujuan anggaran pendapatan APBN-P	0,7936891	0,0709840***
Tingkat Kemiskinan	0,1850216	0,0684242
Konstanta	0,0042607	0,0410222*
R^2		0,8801
Adj R^2		0,8609
Prob.>F		0,0000

Sumber: Hasil Pengolahan Penulis

Keterangan: * signifikan pada taraf 10%

*** signifikan pada taraf 1%

mempunyai peranan dalam menentukan tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN, tetapi tidak berpengaruh terhadap persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P. Dalam persetujuan anggaran belanja, baik pada APBN maupun APBN-P, jumlah parpol yang ada di legislatif tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap persetujuan anggaran belanja. Hasil ini didukung oleh pernyataan maupun pendapat ahli dan pelaku dalam persetujuan anggaran di DPR, yang menyatakan bahwa pada dasarnya jumlah partai tidak terlalu berpengaruh dalam pengambilan keputusan dalam persetujuan anggaran. Namun variabel jumlah partai adalah menjadi bagian penting dalam pembentukan koalisi.

Kedua, koalisi parpol pendukung pemerintah mempunyai peranan yang besar dalam menentukan tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN maupun APBN-P, dan tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN. Koalisi tidak mempunyai pengaruh signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN-P. Peranan koalisi dalam penyusunan, pembahasan, dan persetujuan anggaran juga tercermin dalam pembentukan alat kelengkapan DPR yang bertugas untuk penyusunan anggaran yang kemudian akan diajukan dan dibawa dalam Panja, selanjutnya dibahas oleh Presiden dengan DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mana DPR dapat menerima atau menolak rancangan UU (RUU) APBN tersebut. Di sinilah peran koalisi pendukung pemerintah sangat diperlukan untuk persetujuan anggaran (tanpa menyalahi asumsi dasar ekonomi makro dalam penyusunan anggaran yang telah ditetapkan) yang selanjutnya dijadikan UU APBN dan APBN-P.

Ketiga, tingkat persetujuan pajak mempunyai peranan yang besar dalam menentukan tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN dan APBN-P. Pajak adalah bagian yang sangat penting dari anggaran pendapatan, baik dalam APBN dan APBN-P, sehingga besaran persetujuan pajak yang diajukan pemerintah dengan pajak yang disetujui oleh DPR akan menjadi pertimbangan dalam persetujuan anggaran pendapatan dalam APBN dan APBN-P.

Keempat, tingkat kemiskinan tahun sebelumnya tidak ikut berperan dalam menentukan tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN dan APBN-P. Walaupun dalam anggaran belanja target pengurangan kemiskinan tahun sebelumnya dihitung dari tingkat kemiskinan tahun sebelumnya, namun hal ini tidak terlalu memengaruhi persetujuan anggaran belanja dalam APBN dan APBN-P. *Kelima*, persetujuan anggaran pendapatan dalam APBN dan APBN-P sangat memengaruhi persetujuan anggaran belanja, baik pada APBN maupun APBN-P.

Saran

Beberapa saran kebijakan dapat diberikan dari hasil penelitian ini. *Pertama*, sistem multipartai yang cenderung mengarah pada sistem pemilu *proportional representation* menyebabkan sulitnya untuk membentuk *majority government*. Koalisi yang dibangun hanya didasarkan pada transaksi politik dalam pengisian jabatan di eksekutif, sehingga profesionalisme yang seharusnya menjadi dasar dalam pengisian jabatan dilemahkan oleh pengaruh kekuatan partai mitra koalisi. Pada akhirnya, hal ini dapat berdampak pada kinerja pemerintah yang terbentuk dan menyebabkan ketidakstabilan hu-

bungan eksekutif dan legislatif. Untuk mengatasi permasalahan tersebut sebaiknya dilakukan penataan kembali sistem kepartaian dan sistem pemilu di Indonesia. *Kedua*, penataan sistem kepartaian dapat dilakukan dengan penyederhanaan jumlah partai peserta pemilu, yaitu dengan meningkatkan *electoral threshold* dan *parliamentary threshold*.

Ketiga, sistem kepartaian yang dibangun di Indonesia memungkinkan untuk tidak menghasilkan *majority government* dan kurang mendorong partai untuk berintegrasi sehingga menyebabkan bertambahnya jumlah partai. Untuk mengatasi masalah itu disarankan untuk mengembangkan sistem multipartai dengan cara demokratis dengan adanya ketentuan parpol yang bisa mengikuti pemilu dan penetapan batas keikutsertaan parpol di parlemen. Sehingga parpol dapat berperan aktif dalam proses pembahasan anggaran, khususnya persetujuan anggaran pendapatan dan belanja pada APBN dan APBN-P.

Keempat, sebaiknya koalisi dibangun dengan mengedepankan kepentingan rakyat bukan hanya kepentingan partai semata. Pembentukan koalisi harus dilakukan melalui serangkaian tahapan negosiasi formal sehingga pelaksanaan koalisi tidak hanya didasarkan pada transaksi politik tetapi juga didasarkan pada *platform* bersama yang mengakomodasi kepentingan rakyat. Selain itu, pembentukan koalisi juga harus ditunjang dengan etika politik untuk mendorong stabilitas politik di Indonesia.

Kelima, dalam menjalankan pemerintahan, salah satu yang menjadi tujuannya adalah untuk menyejahterakan rakyat. Upaya untuk menyejahterakan rakyat dilakukan pemerintah melalui program-program pengentasan kemiskinan maupun pemberdayaan masyarakat miskin. Untuk itu, sebaiknya masalah kemiskinan menjadi perhatian pemerintah dan DPR dalam proses penyusunan, pembahasan, dan persetujuan anggaran pada APBN maupun APBN-P. Upaya yang dapat dilakukan pemerintah dengan membuat program-program pengentasan kemiskinan yang terkoordinasi dengan pemerintah daerah, sementara DPR diharapkan dalam proses persetujuan anggaran difokuskan pada kebijakan makro yang mendasari penetapan pos-pos dalam APBN maupun APBN-P dan mengawal agar kebijakan tersebut tetap mengedepankan kesejahteraan rakyat.

Keenam, sektor perpajakan harus dioptimalkan sedemikian rupa sehingga dapat menopang dalam pembangunan. Dalam penentuan tarif pajak juga perlu mempertimbangkan keberlangsungan

industri yang ada. Karena jika tarif pajak terlalu besar, maka akan menjadi beban bagi industri dan akan berdampak pada penurunan pertumbuhan ekonomi. Beberapa hal yang dapat dilakukan pemerintah untuk meningkatkan penerimaan pajak di antaranya (1) adanya reformasi dalam administrasi perpajakan; (2) reformasi peraturan dan perundang-undangan perpajakan; serta (3) reformasi pengawasan dan penggalian potensi-potensi pajak yang dibelum diperoleh.

Penelitian ini baik dilakukan karena dapat memberikan gambaran dan pilihan kebijakan terkait dengan sistem politik, dalam hal ini koalisi parpol terhadap persetujuan anggaran pendapatan dan belanja pada APBN dan APBN-P. Penelitian ini dilakukan dalam lingkup nasional, sehingga penelitian daerah perlu dilakukan untuk melihat hasil yang lebih komprehensif. Dan penulis menyarankan untuk dilakukan penelitian lanjutan terhadap dampak koalisi multipartai pada APBD dan APBD-P dengan membagi persetujuan belanja menjadi belanja investasi dan modal, belanja konsumsi, dan barang.

Daftar Pustaka

- [1] Axelrod, R. M. (1970). *Conflict of interest: A theory of divergent goals with applications to politics*. Chicago: Markham Pub. Co.
- [2] Balassone, F., & Giordano, R. (2001). Budget deficits and coalition governments. *Public Choice*, 106(3), 327–349. DOI: 10.1023/A:1005187827895.
- [3] Ballasone, F., & Franco, D. (1999). *A New BSC Architecture for the Public Sector*. United Kingdom
- [4] Baldwin, R., & Widgrén, M. (2004). Winners and Losers under Various Dual-Majority Voting Rules for the EU's Council of Ministers. *CEPS Policy Briefs No. 50*. Centre For European Policy Studies. Diakses dari <http://aei.pitt.edu/6546/1/1116.pdf>. Tanggal akses 5 Oktober 2015.
- [5] BPS. [Data Kemiskinan Tahun 1982–2011. *Katalog Data Mikro*]. Badan Pusat Statistik.
- [6] Buchanan, J. B. (1984) Sediment Analysis. In N. A. Holme, & A. D. McIntyre, (Editors). *Methods for the study of marine benthos*. Oxford: Blackwell Scientific Publications. pp. 41–65.
- [7] Budiardjo, M. (2006). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- [8] Caporaso, J. A., & Levine, D. P. (1993). *Theories of political economy*. New York: Cambridge University Press.
- [9] Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [10] Cheibub, J. A., Przeworski, A., & Saiegh, S. M. (2004). Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(04), 565–587. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123404000195>.
- [11] Compte, O., & Jehiel, P. (2010). Bargaining and Majority Rules: A Collective Search Perspective. *Journal of Political Economy*, 118(2), 189–221. DOI: 10.1086/653093.

- [12] Fuad, M., Nurlela, Sugiarto, Christine H., Paulus Y. E. F. (2009). *Pengantar Bisnis*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- [13] Gifford, A., & Kenney, R. W. (1984). Socialism and the Revenue Maximizing Leviathan. *Public Choice*, 42(1), 101–106. DOI: 10.1007/BF00124602.
- [14] Habibie, M. I. (2009). Pengaruh Konstelasi Politik terhadap Sistem Presidensial Indonesia. *Tesis*. Semarang: Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.
- [15] Hanan, D. (2011, 5 Januari). Mengevaluasi Sistem Presidensial. *Republika*, p. 2.
- [16] Heywood, A. (2000). *Key Concepts in Politics*. Palgrave Macmillan.
- [17] Kementerian Dalam Negeri. Data Jumlah Parpol dan Persentase Perolehan Parpol Tahun 1982–2011. *Tidak dipublikasikan*.
- [18] Kementerian Keuangan. Nota Keuangan Negara: Data APBN dan Perolehan Pajak Tahun 1982–2011. *Tidak dipublikasikan*.
- [19] Mainwaring, S. P. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford University Press.
- [20] Mardiasmo. (2002). Otonomi Daerah sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah. *Jurnal Ekonomi Rakyat*, 1(4).
- [21] Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [22] Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1984). *Public Finance in Theory and Practice, 4th Edition*. New York: McGraw Hill.
- [23] Peacock, A. T., & Wiseman, J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- [24] Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- [25] Romli, L. (2008). Kecenderungan Pilihan Masyarakat dalam Pilkada. *Jurnal Poelitik*, 1(1), 1–9.
- [26] Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (2004). *Ilmu Makroekonomi. Edisi Ketujuhbelas*. Jakarta: Media Global Edukasi.
- [27] Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis, Volume I*. Cambridge University Press.
- [28] Taagepera, R. (1999). Electoral Systems. In C. Boix, & S. C. Stokes (Editors), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford University Press, pp. 679–702.
- [29] Wagner, A. (1893). *Grundlegung der politischen Oekonomie, Volume 1, Part 1*, 3rd Edition. Leipzig: C. F. Winter.