

TESIS

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN APBD
PROVINSI SULAWESI BARAT**

*COMMUNITY PARTICIPATION IN THE DEVELOPMENT OF
REGIONAL REVENUE AND EXPENDITURE BUDGETS
WEST SULAWESI PROVINCE*

**AKBAR
A042191021**



Kepada

**PROGRAM MAGISTER KEUANGAN DAERAH
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

TESIS

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN APBD PROVINSI SULAWESI BARAT

COMMUNITY PARTICIPATION IN THE DEVELOPMENT OF REGIONAL REVENUE AND EXPENDITURE BUDGETS WEST SULAWESI PROVINCE

Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Magister

Disusun dan diajukan oleh

**AKBAR
A042191021**



Kepada

**PROGRAM MAGISTER KEUANGAN DAERAH
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

TESIS**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN APBD
PROVINSI SULAWESI BARAT**

disusun dan diajukan oleh

AKBAR
A042191021

telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Keuangan Daerah
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin

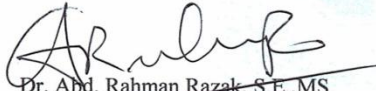
Pada tanggal 09 Agustus 2021


dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,


Pembimbing Pendamping,


Dr. Abd. Rahman Razak, S.E.,MS
NIP. 196312311992031021


Dr. Sabir, S.E.,M.Si
NIP. 197407152002121003

Ketua Program Studi
Magister Keuangan Daerah,

Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Hasanuddin,


Dr. Mursalim Nohong, S.E.,M.Si
NIP. 197106192000031001


Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, S.E.,M.Si
NIP. 196402051988101001

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : AKBAR

NIM : A042191021

Program Studi : Magister Keuangan Daerah

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa tesis yang berjudul :

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN APBD PROVINSI SULAWESI BARAT

Adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan/ditulis/diterbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar Pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata di dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70).

Makassar, 01 September 2021

Yang membuat pernyataan,




AKBAR

PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan studi program S2 pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin Makassar. Banyak hambatan yang penulis temukan dalam penulisan tesis ini. Namun, dengan kerja keras dan tekad besar serta adanya bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, tesis ini pada akhirnya dapat terselesaikan. Dengan segala kerendahan dan ketulusan hati, penulis haturkan terimakasih yang kepada:

- 1) Bapak Dr. Mursalim Nohong, SE., M.Si selaku Ketua Program Studi Magister Keuangan Daerah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin Makassar,
- 2) Bapak Dr. Abd. Rahman Razak, SE., MS dan bapak Dr. Dr. Sabir, SE, M.Si selaku Komisi Penasihat yang telah banyak memberikan masukan, bimbingan, dan arahnya,
- 3) Bapak Dr. Syamsuddin, SE., M.Si., Ak., CA , Bapak Dr. Mursalim Nohong, SE., M.Si, dan ibu Dr. Nur Dwiwana Saudi, SE., M.Si,
- 4) Seluruh staf Jurusan Magister Keuangan Daerah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin tanpa terkecuali atas waktu dan tenaganya,
- 5) Kedua orangtua yang senantiasa memberi segala bentuk dukungan,
- 6) Pimpinan DPRD Provinsi Sulawesi Barat yang memberi penulis motivasi untuk melanjutkan pendidikan hingga terselesainya penelitian ini.
- 7) Sekretaris DPRD Provinsi Sulawesi Barat yang memberi dukungan bagi para ASN untuk melanjutkan pendidikan demi menunjang peningkatan kinerja.
- 8) Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat yang senantiasa memberi dukungan bagi para ASN untuk melanjutkan pendidikan.
- 9) Semua pihak yang telah membantu yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.

Bila terdapat kekurangan dalam proses penyusunan tesis ini dari segi materi, teknik penyelesaian, maupun penulisan, dengan segala kerendahan hati, penulis mohonkan maaf. Akhir kata, semoga tesis ini dapat menjadi khazanah baru di tengah luasnya bentangan ilmu pengetahuan.

Makassar, 2021

Peneliti

ABSTRAK

AKBAR. *Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan APBD Provinsi Sulawesi Barat* (dibimbing oleh, Abd. Rahman Razak dan Sabir).

Tujuan penelitian ini adalah mengetahui implementasi partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD bersama dengan pemerintah di Sulawesi Barat dan implementasi partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD bersama dengan anggota DPRD di Provinsi Sulawesi Barat.

Metode analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan kajian kasus.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat Provinsi Sulawesi Barat secara umum telah menunjukkan partisipasi yang baik dalam proses penyaluran aspirasi di musrembang maupun di kegiatan reses dengan memberi saran dan masukan serta program bagi anggota DPRD dalam rangka penyusunan APBD. Namun, masih terdapat beberapa kekurangan, di antaranya aspirasi program yang banyak belum disertai dengan kemampuan menyusun proposal program, serta partisipasi tokoh pemuda yang masih kurang dalam kegiatan rapat desa hingga reses untuk pembahasan rancangan APBD Provinsi Sulawesi Barat.

Kata kunci: partisipasi masyarakat, APBD, Sulawesi Barat



ABSTRACT

AKBAR. *People Participation in the Arrangement of State Budget in West Sulawesi Province* (supervised by **Abd. Rahman Razak and Sabir**)

The aim of this research is to find out the implementation of people participation in the arrangement of Regional Budget (APBD) together with the government of West Sulawesi Province, and the implementation of people participation in the arrangement of Regional Budget together with Regional People's Representative Assembly (DPRD) official in West Sulawesi Province.

The data analysis method used in this research was qualitative case study.

The results of the research indicate that the people of West Sulawesi Province have generally showed good participation in the process of aspiration channelling in development planning discussion (musrenbang) and recess activities by giving suggestions and programs for DPRD officials in the arrangement of Regional Budget. but there are still some shortcomings, such as many program aspirations are not yet accompanied by the ability of making program proposal as well as the lack of youth figure roles in village meeting activities to discuss the arrangement of Regional Budget of West Sulawesi Province.

Keywords: people participation, Regional Budget, West Sulawesi



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	Error! Bookmark not defined.
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN	ii
ABSTRAK	Error! Bookmark not defined.
ABSTRACT	Error! Bookmark not defined.
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Teori Partisipatif	14
B. Teori Keagenan	18
C. Penganggaran Partisipatif.....	29
D. Penyusunan Anggaran.....	34
BAB III KERANGKA KONSEPTUAL	39
A. Pengembangan Hipotesis	39
B. Kerangka Pikir.....	41
BAB IV METODOLOGI PENELITIAN	42
A. Lokasi Dan Waktu Penelitian	42
B. Populasi dan Sampel	42
C. Jenis dan Sumber Data	42
D. Teknik Pengumpulan Data.....	42
E. Teknik Analisis Data	43
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	44
A. Implementasi tahapan dan Penyusunan APBD yang berdasarkan partisipatif di Provinsi Sulawesi Barat	44
B. Partisipasi Masyarakat Terlibat Dalam Musrempang	47
C. Peran Masyarakat dalam Reses	49
BAB VI PENUTUP	55
A. Kesimpulan	55
B. Saran.....	55
DAFTAR PUSTAKA	57
LAMPIRAN	63

DAFTAR TABEL

Gambar 3.1. Kerangka Pikir41

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perencanaan anggaran merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena berkaitan dengan tujuan dari pemerintahan itu sendiri untuk mensejahterakan rakyatnya. Perencanaan merupakan proses yang terintegrasi, oleh karenanya output dari perencanaan adalah penganggaran. Perencanaan merupakan bagian terpenting dalam kegiatan pembangunan oleh pemerintah. Dari perencanaan itu proses/kegiatan pembangunan berjalan sesuai dengan arah yang telah ditentukan. Oleh karena itu, tahap perencanaan menjadi pusat perhatian bagi semua pemerintah daerah dalam kegiatan pembangunan.

Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Karena APBD merupakan unsur penting dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah. APBD bisa digunakan sebagai alat untuk menentukan besaran pendapatan dan pengeluaran daerah.

APBD seharusnya bisa menjadi jelmaan dari keinginan masyarakat daerah dalam pembangunan. Artinya semua tahapan yang dimulai dari perencanaan dan persiapan, pengesahan, implementasi dan pelaporan serta evaluasi APBD sebaiknya bersifat terbuka sehingga tuntutan dan kebutuhan publik menjadi bagian yang terintegrasi didalamnya. Konstitusi pasal 23 UUD 1945 mengamanahkan serta mengatur dengan jelas dan tegas bahwa rakyat berhak untuk ikut dalam penyusunan dan pengambilan keputusan Anggaran. Hal ini diperkuat dengan Undang-undang Keuangan Negara nomor 17 Tahun 2003 dan SEB Mendagri-Bappenas.

PP 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah.

Di Indonesia, partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan telah ditetapkan

dalam Peraturan Pemerintah Nomor 08/2008 tentang Tahapan, Tata Cara, Pengendalian dan Evaluasi pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah. Dalam peraturan tersebut secara jelas dinyatakan bahwa proses perencanaan pembangunan harus melibatkan para pemangku kepentingan yang secara langsung dan tidak langsung akan merasakan dampak dari kebijakan ini. Berdasarkan peraturan ini pula, mekanisme

Musrenbang dilakukan dari tingkat yang paling bawah, yaitu desa, kelurahan, kecamatan, sampai tingkatan yang lebih tinggi yaitu Musrenbang Kabupaten/Kota, Propinsi dan tingkat Nasional. Selain itu, musrenbang terbagi dari perencanaan yang dibahas yaitu: (Pusat Kajian Anggaran, 2016)

1. Musyawarah Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP, 20 tahun), baik Musrenbang Jangka Panjang Nasional dan Musrenbang Jangka Panjang Daerah dilaksanakan paling lambat 1 (satu) tahun sebelum berakhirnya periode RPJP yang sedang berjalan
2. Musyawarah Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM, 5 tahun), Musrenbang Jangka Menengah Nasional dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Presiden dilantik, sama halnya dengan Musrenbang Jangka Menengah Daerah dilakukan 2 bulan pasca Kepala Daerah dilantik
3. Musyawarah penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP, 1 tahun), dilaksanakan paling lambat bulan April (Nasional) dan Maret (Daerah)

Menciptakan orientasi anggaran ke arah kesejahteraan rakyat diperlukan penganggaran yang partisipatif (*Participatory Budgeting*). *Participatory Budgeting* (PB) adalah proses pembuatan kebijakan yang inovatif, dimana masyarakat dilibatkan secara langsung dalam pembuatan kebijakan.

Serangkaian forum diselenggarakan sehingga masyarakat memiliki kesempatan untuk mengalokasikan sumber daya, membuat prioritas kebijakan, dan memonitor belanja publik yang diselenggarakan pemerintah. Sistem ini akan menjadi baik dan berkepastian apabila berkekuatan normatif, etis dan partisipatif. Pemerintah Daerah yang lebih dekat ke masyarakat diasumsikan lebih tahu kebutuhan masyarakat dibandingkan dengan Pemerintah Pusat. Sehingga alokasi sumber daya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) melalui penganggaran yang partisipatif akan lebih responsif dan menjawab kebutuhan masyarakat. (Paputungan, Ilat, & Morasa, 2013).

Namun kenyataannya sampai saat ini pengelolaan keuangan daerah masih buruk. Diberitakan dalam sindo news , senin (3/4/2017), Ketua Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres), Sri Adiningsih, mengatakan bahwa masalah kebocoran anggaran yang masih terjadi diakibatkan perilaku

korupsi mencapai 40%. "Pengelolaan keuangan daerah selama ini bukannya membaik tapi malah memburuk. Kita juga mendapatkan informasi tampaknya korupsi kebocoran keuangan kita itu bisa mencapai 20 sampai 40-an persen," Transparansi fiskal sudah lama dianggap sebagai komponen penting untuk mengurangi korupsi dan membangun sistem demokrasi yang adil dan setara dalam dunia pengelolaan keuangan publik (PKP). Namun pentingnya peranan pemerintah dalam menyediakan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses fiskal atau disebut sebagai praktek

anggaran partisipatif semakin diakui dalam beberapa tahun terakhir ini. Praktik anggaran partisipatif menyebabkan partisipasi yang lebih besar dari masyarakat. Ada bukti yang menunjukkan bahwa masyarakat dapat mencapai tingkat transparansi yang tinggi (Biondi dan Lapsley 2014; Lapsley dan Ríos 2015) tidak hanya mendapat akses informasi anggaran tetapi juga memahami informasi tersebut dan berbagi pengalaman mengenai proses anggaran bersama dengan masyarakat lain. (Brun-Martos & Lapsley, 2017).

Di sisi lain, berdasarkan lag yang terjadi atas keterlibatan masyarakat di dalam proses penganggaran partisipatif, maka tampak terjadi distorsi makna partisipatif. Pertama, pemerintah masih cenderung menempatkan masyarakat sebagai obyek kebijakan pemerintah, padahal masyarakat sebenarnya tidak hanya obyek tetapi juga sebagai subyek pembangunan (aktor). Sehingga banyak dijumpai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Masyarakat bukanlah sebagai subyek yang menentukan, melainkan hanya sebagai sasaran penerima manfaat kebijakan pemerintah.

Kedua, partisipasi selalu dimaknai sebagai keikutsertaan masyarakat mengambil bagian (*take a part*) untuk mendukung dan mengsucceskan kebijakan dan program-program yang diprakarsai pemerintah. Dukungan untuk sukses tentu bukan partisipasi yang otentik karena tidak bersandar pada prakarsa masyarakat dari bawah. Dukungan lebih tepat diartikan sebagai mobilisasi daripada partisipasi.

Ketiga, penganggaran partisipatif di atas kertas selalu digunakan sebagai alat pembenar bagi pemerintah bahwa kebijakan yang dikelola telah melibatkan masyarakat. Padahal secara empirik perencanaan pembangunan dari bawah sarat dengan manipulasi. Lembaran-lembaran kebijakan yang muncul bukan dirumuskan bersama antara pemerintah dengan masyarakat, melainkan sudah dirumuskan sejak awal berdasarkan preferensi elit. Masyarakat diminta mendengar dan menyetujui

sosialisasi kebijakan yang dilakukan pemerintah.

Distorsi dalam pemaknaan partisipatif ini tentunya berdampak kepada munculnya permasalahan-permasalahan di lapangan. Salah satu fenomena yang menarik dan sering terjadi di Provinsi Sulawesi Barat adalah masyarakat datang ke dinas atau instansi pemerintahan daerah untuk meminta dana/uang. Di dalam menghadapi fenomena seperti ini, pejabat pemerintahan dihadapkan kepada dua pilihan yang sangat sulit “bertindak baik atau bertindak benar”.

“Bertindak baik” artinya pejabat memenuhi permintaan masyarakat yang datang meminta uang, akan tetapi, hal ini akan menyalahi legal formal yang ada karena di

dalam aturan setiap dana yang keluar dari APBD harus dapat dipertanggungjawabkan dan di dalam APBD tidak mengatur pemberian uang kepada masyarakat setiap kali masyarakat datang ke dinas/instansi untuk meminta uang.

Sedangkan “bertindak benar” artinya pejabat tidak memberikan dana/uang kepada masyarakat yang datang minta dana/uang. Namun, dengan bertindak seperti ini dapat berdampak pada kemarahan masyarakat dan menimbulkan permasalahan baru. Berangkat dari salah satu fenomena tersebut dapat menunjukkan beberapa hal yang menarik. Pertama, tampaknya masyarakat belum mengetahui bagaimana sistem anggaran pemerintah daerah dilaksanakan. Hal ini kemungkinan disebabkan oleh akses informasi yang lemah masyarakat sebagai akibat tingkat pendidikan yang rendah atau kondisi geografis sehingga informasi tentang penggunaan anggaran tidak diketahui oleh masyarakat.

Untuk mengukur pembangunan manusia di suatu negara atau daerah, Amartya Sen memaparkan suatu indikator yang ia sebut sebagai indeks pembangunan manusia. Tiga pilar pembangunan tersebut diukur berdasarkan bidang ekonomi, pendidikan, dan kesehatan. Pembangunan merupakan proses untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas kehidupan masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut pembangunan harus dilaksanakan secara berkelanjutan, dengan mengoptimalkan potensi sumber daya yang ada.

Reformasi yang sedang berjalan saat ini merupakan tonggak perubahan paradigma pemerintahan dan pembangunan. Perubahan paradigma pemerintahan membawa dampak terhadap cara pandang birokrasi, dari birokrasi sebagai aparatur penyelenggara pemerintahan menjadi birokrasi sebagai aparatur pelayan masyarakat. Sedangkan perubahan paradigma pembangunan membawa dampak terhadap pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat diperlakukan sebagai subyek pembangunan, tidak lagi hanya sebagai obyek pembangunan.

Era otonomi daerah yang dicanangkan pemerintah sejak dikeluarkannya perundang-undangan desentralisasi, yakni UU No. 22 Tahun 1999 yang diperbarui dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 25 Tahun 1999 yang diperbarui dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, telah banyak memberikan nafas baru bagi pengembangan kebijakan pembangunan daerah. Era otonomi daerah telah menjadi tonggak baru dalam pendelegasian wewenang dari pusat ke daerah, khususnya dalam pengaturan pembangunan dan keuangan daerah. Pemerintah daerah sudah tidak lagi melaksanakan pengaturan daerah berdasarkan perintah yang turun dari pusat (*top-down planning*), namun bergeser pada penyelenggaraan dari bawah (*bottom-up planning*). Perubahan ini tentu membutuhkan proses transformasi paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, melalui pemanfaatan peran serta dan partisipasi masyarakat.

Perubahan paradigma anggaran di era reformasi menuntut adanya partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran dalam keseluruhan siklus anggaran. Asumsinya adalah partisipasi rakyat dan transparansi yang dilakukan dalam siklus anggaran akan memperkuat pengawasan dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran.

Di dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) memuat bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), RPJM, dan RKPD perlu melibatkan masyarakat (partisipatif) di dalam pengambilan kebijakan tersebut. Di dalam proses perencanaan tersebut juga memuat proses penganggaran. Proses penganggaran yang memungkinkan pelibatan partisipasi masyarakat juga tertuang di dalam peraturan hukum lainnya.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Mendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah; melembagakan elemen-elemen penting dari tata pemerintahan yang baik seperti akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektifitas alokasi sumber dana, keberlanjutan pengelolaan keuangan daerah, dan pengelolaan kinerja seperti perencanaan dan penganggaran Berdasar kinerja. Peraturan dan perundangan ini berpeluang untuk memberikan kerangka yang lebih baik bagi organisasi masyarakat sipil untuk terlibat dalam proses penganggaran.

Selain itu, Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, menyatakan bahwa dari sisi keuangan, desa diharuskan menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) yang

dirancang dan disetujui oleh Kepala Desa dan BPD. Disamping mendapatkan dana dari pemerintah Provinsi (*block-grant*), desa dapat mencari sumber pendapatan lain baik dari kekayaan desa maupun dari iuran warga. Jika diperlukan, desa dapat membentuk unit usaha yang disebut dengan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).

Mekanisme dan sistem keterlibatan masyarakat dalam proses penganggaran dapat dibungkus dalam kerangka penganggaran partisipatif (*participatory budgeting*). Penganggaran partisipatif dapat diartikan sebagai pelibatan elemen masyarakat (*stakeholders*) dalam proses penganggaran sampai dengan eksekusi anggaran. Penganggaran partisipatif ini harus diimplementasikan oleh seluruh daerah di Indonesia, termasuk Provinsi Sulawesi Barat.

Bagi Provinsi Sulawesi Barat, implementasi penganggaran partisipatif tentunya merupakan salah satu wujud penerapan prinsip-prinsip *good governance*. Dalam konteks ini, penyelenggaraan pemerintahan termasuk penganggaran harus partisipatif, berdasar kinerja, transparan dan akuntabel.

Secara umum, kebijakan anggaran (pengelolaan keuangan) memiliki peran yang strategis dalam perekonomian daerah dan nasional. Dalam perspektif makro, pengelolaan kebijakan fiskal (anggaran) memiliki dua dimensi utama, yaitu pengelolaan pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) dan penerimaan (*revenue*). Pengeluaran pemerintah memiliki relevansi yang kuat dalam mendukung pendapatan nasional, hal ini disebabkan karena pengeluaran pemerintah secara langsung maupun tidak langsung berkontribusi pada penciptaan output nasional. Hal inilah yang dijadikan sebagai dasar utama bahwa pengelolaan fiskal yang tepat dapat memberikan efek yang positif pada pembangunan ekonomi serta pengentasan kemiskinan.

Sementara itu, struktur belanja di dalam APBD, sebagian besar masuk ke dalam belanja langsung yaitu mencapai 84% atau sekitar Rp. 620 milyar. Belanja langsung yang besar tentunya sangat positif bagi pembangunan daerah. Artinya, dana-dana pembangunan yang mengalir akan menggerakkan perekonomian daerah. Beberapa bentuk belanja langsung ini digunakan untuk pelayanan kesehatan, pendidikan dan pembangunan infrastruktur, dan pemerintahan umum. Di bidang kesehatan dan pendidikan, pemerintah daerah memberikan pelayanan gratis kepada masyarakat Provinsi Sulawesi Barat.

Jika diamati tingkat kesejahteraan masyarakatnya yang diukur dari indikator Indeks Pembangunan Manusia (IPM), maka kesejahteraan masyarakat Provinsi Sulawesi Barat masih tergolong rendah. Indikator-indikator tersebut menunjukkan bahwa pembangunan yang dilaksanakan

belum sepenuhnya dinikmati oleh masyarakat sehingga tingkat kesejahteraan masyarakat Provinsi Sulawesi Barat masih rendah.

Selama ini masyarakat seringkali dilupakan dalam setiap proses dan tahapan pembangunan, serta proses pemantauan dan pengawasan. Hal ini selain dapat menimbulkan permasalahan prioritas pembangunan yang berbeda dengan kebutuhan masyarakat riil, juga dapat mengakibatkan kurang kuatnya rasa memiliki dan tanggung jawab masyarakat terhadap hasil pembangunan dan barang-barang publik. Selama ini proses penyusunan APBD itu terpisah dari rencana strategis.

Pemerintah daerah hanya mengisi blanko RAPBD yang mengacu pada Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis) dari atas serta mengacu pada APBD sebelumnya. Prosesnya pun kurang partisipatif, meskipun di atas kertas pemerintah menyuarakan perencanaan dari bawah (*bottom-up*).

Di samping itu, penyusunan dan alokasi anggaran bukan mengikuti prinsip *function follow money*, melainkan *money follow function*. Artinya, anggaran itu harus disusun dan dialokasikan atas dasar fungsi dan kebutuhan daerah. Oleh karena itu, urgensi untuk melakukan perencanaan pembangunan dan anggaran yang Berdasar partisipatif hendaknya dapat direalisasikan secara optimal guna menghasilkan rasa tanggung jawab masyarakat dan pemerintah, serta menunjang efisiensi dan program pelaksanaan teknis di lapangan.

Proses penganggaran partisipatif tentu tidak akan mampu berjalan efektif tanpa kesadaran etik, sanksi yang jelas dan tegas bagi mereka yang melanggar ketentuan, serta komitmen politik yang dituangkan dalam bentuk kebijakan anggaran dan program jangka menengah yang disertai dengan indikator- indikator yang eksplisit dan terukur yang menunjukkan keberpihakan tersebut. Sehingga dalam mekanisme ini juga diperlukan dialog publik yang berkesinambungan serta sistem monitoring dan evaluasi yang partisipatif.

Di dalam proses penganggaran partisipatif, tahapan penyusunan anggaran meliputi:

1) Penyusunan RKPD; 2) Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA -APBD); 3) Prioritas dan Plat-form Anggaran Sementara (PPAS); 4) Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD); 5) Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD); 6) penetapan APBD.

Keterlibatan/partisipasi masyarakat (*stakeholders*) dalam penganggaran partisipatif pada umumnya lebih banyak hanya sampai pada penyusunan RKPD. Di dalam RKPD ini terdapat

mekanisme Musrenbang. Di dalam Musrenbang inilah, masyarakat melalui berbagai lembaga perwakilan berusaha memperjuangkan kepentingannya. Interaksi antar pelaku-pelaku di dalamnya sangat beragam dan dipengaruhi oleh kepentingan komunitas, etnis, kelompok, dan sebagainya.

Setelah itu, proses penganggaran lebih banyak melibatkan antara eksekutif (Kepala Daerah dan SKPD) dan legislatif (DPRD). Di dalam prosesnya sampai penetapan APBD, terjadi interaksi antar keduanya, dan interaksi ini tidak lepas dari berbagai kepentingan di antara kelompok tersebut. Masyarakat sebagai principal memberikan mandat kepada agent (eksekutif dan legislatif) untuk memperjuangkan kepentingannya.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD di Sulawesi Barat telah dilaksanakan pula melalui penyampaian aspirasi ke DPRD, baik melalui kegiatan reses, kunker dalam daerah, maupun datang langsung ke DPRD untuk bertemu pimpinan atau anggota DPRD. Dari keterlibatan masyarakat di dalam proses penganggaran tersebut sebenarnya terjadi antara kondisi yang ideal dengan fenomena yang terjadi. Idealnya masyarakat terlibat sampai penetapan anggaran, namun fenomena yang terjadi masyarakat terbatas akses dalam proses penganggaran. Sebagian besar masyarakat hanya bisa mempercayakan kepentingannya diperjuangkan melalui agen-agen tersebut.

Dinamika yang terjadi di dalam interaksi antara pelaku-pelaku yang terlibat di dalam penganggaran partisipatif ini tidak semata dapat dipahami melalui sudut pandang ekonomi semata, namun perlu pendekatan lain untuk mengungkap, memahami, dan menginterpretasikan interaksi yang terjadi. Oleh karena itu, pendekatan yang ideal untuk mengungkap dinamika interaksi antar pelaku ini adalah teori ekonomi kelembagaan dan modal sosial.

Pendekatan modal sosial digunakan sebagai analisis interaksi pelaku karena para pelaku dalam melakukan tindakan tentunya sangat dipengaruhi oleh kepentingan, nilai, norma, kepercayaan, dan network yang berkembang di dalam masyarakat.

Sebagai contoh, kepala daerah yang berasal dari kalangan/etnis/kelompok mayoritas akan lebih mudah diterima untuk setiap kebijakan yang ditempuh, karena trust yang tinggi dari principal dan memiliki network yang baik sebagai wahana sosialisasi dan implementasi kebijakan. Di sisi lain, berdasarkan yang terjadi atas keterlibatan masyarakat di dalam proses penganggaran partisipatif, maka tampak terjadi distorsi makna partisipatif. Pertama, pemerintah masih cenderung menempatkan masyarakat sebagai obyek kebijakan pemerintah, padahal masyarakat sebenarnya tidak hanya obyek tetapi juga sebagai subyek pembangunan (aktor).

Sehingga banyak dijumpai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Masyarakat bukanlah sebagai subyek yang menentukan, melainkan hanya sebagai sasaran penerima manfaat kebijakan pemerintah.

Kedua, partisipasi selalu dimaknai sebagai keikutsertaan masyarakat mengambil bagian (*take a part*) untuk mendukung dan mengsucceskan kebijakan dan program-program yang diprakarsai pemerintah. Dukungan untuk sukses tentu bukan partisipasi yang otentik karena tidak bersandar pada prakarsa masyarakat dari bawah. Dukungan lebih tepat diartikan sebagai mobilisasi daripada partisipasi.

Ketiga, penganggaran partisipatif di atas kertas selalu digunakan sebagai alat pembenar bagi pemerintah bahwa kebijakan yang dikelola telah melibatkan masyarakat. Padahal secara empirik perencanaan pembangunan dari bawah sarat dengan manipulasi. Lembaran-lembaran kebijakan yang muncul bukan dirumuskan bersama antara pemerintah

dengan masyarakat, melainkan sudah dirumuskan sejak awal berdasarkan preferensi elit. Masyarakat diminta mendengar dan menyetujui sosialisasi kebijakan yang dilakukan pemerintah.

Distorsi dalam pemaknaan partisipatif ini tentunya berdampak kepada munculnya permasalahan-permasalahan di lapangan. Salah satu fenomena yang menarik dan sering terjadi di Provinsi Sulawesi Barat adalah masyarakat datang ke dinas atau instansi pemerintahan daerah untuk meminta dana/uang. Di dalam menghadapi fenomena seperti ini, pejabat pemerintahan dihadapkan kepada dua pilihan yang sangat sulit “bertindak baik atau bertindak benar”. “Bertindak baik” artinya pejabat memenuhi permintaan masyarakat yang datang meminta uang, akan tetapi, hal ini akan menyalahi legal formal yang ada karena di dalam aturan setiap dana yang keluar dari APBD harus dapat dipertanggungjawabkan dan di dalam APBD tidak mengatur pemberian uang kepada masyarakat setiap kali masyarakat datang ke dinas/instansi untuk meminta uang.

Sedangkan “bertindak benar” artinya pejabat tidak memberikan dana/uang kepada masyarakat yang datang minta dana/uang. Namun, dengan bertindak seperti ini dapat berdampak pada kemarahan masyarakat dan menimbulkan permasalahan baru. Berangkat dari salah satu fenomena tersebut dapat menunjukkan beberapa hal yang menarik. Pertama, tampaknya masyarakat belum mengetahui bagaimana sistem anggaran pemerintah daerah dilaksanakan. Hal ini kemungkinan disebabkan oleh akses informasi yang lemah masyarakat sebagai akibat tingkat pendidikan yang rendah atau kondisi geografis sehingga informasi tentang penggunaan anggaran tidak diketahui oleh masyarakat.

Kedua, terdapat kemungkinan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah untuk mengakomodasi kepentingannya, atau juga ketidakpercayaan masyarakat terhadap saluran-saluran perwakilan di dalam mengakomodasi kepentingannya, sehingga masyarakat datang langsung meminta “kue” bagiannya. Dalam konteks ini, kepercayaan (*trust*) menjadi faktor penting di dalam menjaga hubungan timbal balik di dalam interaksi sosial yang terjadi. Trust merupakan salah satu unsur penting di dalam pembentukan modal sosial (*social capital*). Di dalam konsep pembangunan, modal sosial sangat dibutuhkan disamping *human capital*.

Dalam konteks penganggaran partisipatif, dengan modal sosial yang baik kemungkinan terjadinya *asymmetric information* di antara para aktor-aktor penyusun anggaran semakin kecil, sehingga penganggaran partisipatif dapat berjalan dengan cepat dan dapat meminimumkan *transaction cost* yang terjadi di dalam proses dan tahapan

penyusunan anggaran. Hal ini selaras dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Rahman (2009) yang menjelaskan bagaimana modal sosial itu dapat mengurangi/meminimalisasi biaya transaksi. Modal sosial yang baik menurunkan *contracting costs* dan *enforcement costs* serta mendistribusikan hak kepemilikan secara lebih lengkap. Hal ini pada akhirnya tidak hanya meminimalkan biaya transaksi saja, melainkan juga memperkuat ekonomi secara keseluruhan.

Besarnya pengaruh modal sosial menyebabkan upaya-upaya penguatan kelembagaan hanya dapat utuh dilakukan jika mencakup juga penguatan modal sosial. Penguatan modal sosial membutuhkan investasi-investasi yang berjangka panjang. Oleh karena itu penguatan kelembagaan yang tercakup dalam modal sosial juga diperlukan untuk menjembatani berkurangnya biaya transaksi. Dalam teori Kelembagaan baru menganggap bahwa manusia memiliki keterbatasan rasionalitas (*bounded rationality*), ada *asymmetric information* dalam setiap hubungan transaksional, dan cenderung oportunistis.

Dengan adanya ekonomi kelembagaan baru, fenomena ekonomi tidak semata-mata dihitung dari *supply* dan *demand* saja (klasik), melainkan dihitung dari orientasi aktor, keadaan lingkungan aktor, karakter aktor dan lain sebagainya yang dapat mempengaruhi proses transaksi dalam interaksi masyarakat. Hal inipun tidak bisa dinafikan bahwa anggaran partisipatif mengandung bias yang dapat meningkatkan biaya transaksi, karena menurut pepatah orang bijak “tidak ada sesuatu yang gratis” sehingga semua hal yang berkaitan dengan interaksi sesama manusia baik secara individu maupun kelompok akan menimbulkan efek biaya transaksi. Domain ini adalah domain mengenai transaksi

atas aturan main yang disebut transaksi kelembagaan (institusi).

Pada kenyataannya, biaya transaksi eksis, dimana salah satu atau sejumlah pelaku ekonomi menanggung akibatnya. Untuk meminimalisasi hal ini salah satu upayanya adalah meningkatkan partisipasi aktif warga masyarakat dalam pengembangan daerahnya yaitu dengan menerapkan pola pendekatan sistem pengelolaan bertumpu pada masyarakat mulai di tingkat desa/kelurahan sampai kabupaten/kota di dalam setiap kegiatannya. Pola ini, dimaksudkan untuk lebih awal menyiapkan persepsi dan komitmen warga bahwa sesungguhnya merekalah subyek dari setiap kegiatan di daerahnya.

Dengan komitmen dan motivasi ini, diharapkan setiap warga akan memberikan kontribusi maksimal menuju kemandirian dalam proses pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan setiap kegiatan, pemanfaatan hasil dan penilaian serta keberlanjutannya.

Pengambilan keputusan dan perencanaan apalagi penganggaran berdasarkan partisipatif merupakan komponen penting dalam pola pendekatan pemberdayaan masyarakat. Pada proses penyusunan perencanaan maupun anggaran, masyarakat diharapkan dapat saling tukar dan memberikan informasi atau data tentang keadaan daerah nyata-nyatanya. Berdasarkan realitas yang ada, warga masyarakat akan dapat mengidentifikasi masalah yang ada di lingkungannya serta merumuskan alternatif pemecahannya.

Dengan demikian, hasil keputusan atas perencanaan maupun anggaran kegiatan bersama ini, merupakan cerminan dari keinginan yang didasarkan pada kebutuhan dan kemampuan komponen masyarakat. Oleh karena itu, studi ini dilakukan berdasarkan asumsi bahwa penganggaran partisipatif bukan semata-mata persoalan teknis, melainkan proses tersebut melibatkan interaksi sosial berbagai aktor/elemen pembangunan, yang masing-masing memiliki kepentingan atas nama lembaga maupun individual. Proses pembuatan produk anggaran melalui penganggaran partisipatif ini melibatkan kepentingan yang berbeda dan bahkan saling berbenturan, yang pada akhirnya dikompromikan, sehingga memunculkan suatu keluaran/output berupa kebijakan dan program pembangunan baik pada level desa, kecamatan, kabupaten/kota, propinsi hingga nasional.

Berdasarkan uraian normatif dan beberapa distorsi yang selama ini terjadi terkait penganggaran Berdasar partisipatif, maka dalam tulisan ini mencoba melihat secara lebih dalam fenomena yang terjadi di lapangan terkait implementasi dan dinamika penganggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Barat. Tulisan ini mencoba mengungkap dinamika proses

penganggaran partisipatif yang melibatkan para aktor dalam memperjuangkan kepentingan, baik kepentingan ekonomi maupun politik serta berinteraksi sebagai jalan menuju pemahaman dan kesepakatan/komitmen bersama antar elemen pembangunan.

Masyarakat dipahami secara utuh sebagai subyek aktif dalam mengkonstruksi suatu perubahan sosial ekonomi. Fenomena yang terjadi sekarang merupakan rangkaian yang dicapai melalui proses historis yang panjang dalam membentuk pemahaman nilai-nilai tentang realitas sosial atas fenomena penganggaran partisipatif.

Dalam hal ini antara fenomena dan konteks merupakan satu kesatuan, dan dapat pula dipahami sebagai kristalisasi nilai-nilai yang berkembang di masyarakat secara holistik. Pemahaman terhadap proses penganggaran partisipatif yang utuh, yang dihasilkan melalui interaksi/dialogis dalam studi ini menjadi bahan bagi penulis untuk menginterpretasikan dan mendeskripsikan apa, bagaimana, dan mengapa penganggaran partisipatif memiliki posisi yang penting dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bersama namun masyarakat yang berpartisipasi dengan jumlah yang banyak tetapi tidak semua aktif. Sehingga prakonsepsi ini diharapkan akan melahirkan sintesa tentang model penganggaran partisipatif yang lebih efektif dan adaptif sebagai bentuk hubungan interaktif yang dinamis antar pelaku kepentingan di daerah. Berdasarkan uraian di atas, peneliti kemudian menyusun tesis penelitian yang berjudul; **“Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan APBD Provinsi Sulawesi Barat”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD di Provinsi Sulawesi Barat melalui musrembang?
2. Bagaimanakah implementasi partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD DPRD di Provinsi Sulawesi Barat melalui penyampaian aspirasi DPRD?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus penelitian yang diangkat, maka tujuan penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui implementasi partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD pemerintah di Provinsi Sulawesi Barat melalui musrembang;
2. Untuk mengetahui implementasi partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD DPRD di Provinsi Sulawesi Barat melalui penyampaian aspirasi DPRD

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi penulis, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan;
2. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya perkembangan ilmu ekonomi publik dan memberikan pijakan awal bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang memiliki kaitan dengan penganggaran partisipatif;
3. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan yang positif bagi pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Barat, berkaitan dengan perencanaan anggaran yang partisipatif dalam kebijakan penyusunan APBD.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Partisipatif

Istilah partisipasi sekarang ini menjadi kata kunci dalam setiap program pengembangan masyarakat dimana-mana, seolah-olah menjadi “lebel baru” yang harus melekat pada setiap rumusan kebijakan dan proposal proyek. Dalam perkembangannya seringkali diucapkan dan ditulis berulang-ulang tetapi kurang dipraktekkan, sehingga cenderung kehilangan makna. Partisipasi sepadan dengan arti peran serta, ikut serta, keterlibatan, atau proses belajar bersama saling memahami, menganalisis, merencanakan dan melakukan tindakan oleh sejumlah anggota masyarakat.

Asngari (2001) menyatakan bahwa penganggaran partisipatif itu dilandasi adanya pengertian bersama dan adanya pengertian tersebut adalah karena di antara orang-orang itu saling berkomunikasi dan berinteraksi sesamanya. Dalam menggalang peran serta semua pihak itu diperlukan antara lain: (1) terciptanya suasana yang bebas atau demokratis, dan (2) terbinanya kebersamaan. Selanjutnya Slamet (2003) menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah sebagai ikut sertanya masyarakat dalam pembangunan, ikut dalam kegiatan-kegiatan pembangunan, dan ikut serta memanfaatkan dan menikmati hasil-hasil pembangunan. Gaventa dan Valderama (1999; dalam Arsito, 2004), mencatat ada tiga tradisi konsep partisipasi terutama bila dikaitkan dengan pembangunan masyarakat yang demokratis yaitu: 1) partisipasi politik (*political participation*); 2) partisipasi sosial (*social participation*); dan 3) partisipasi warga (*citizen participation*).

Partisipasi politik (*political participation*) lebih berorientasi pada ”mempengaruhi” dan ”mendudukan wakil-wakil rakyat” dalam lembaga pemerintahan ketimbang partisipasi aktif dalam proses-proses pemerintahan itu sendiri.

Partisipasi sosial ditempatkan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang dipandang sebagai beneficiary atau pihak di luar proses pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan dalam semua tahapan siklus proyek pembangunan dari evaluasi kebutuhan sampai penilaian, implementasi, pemantauan dan evaluasi. Partisipasi sosial sebenarnya dilakukan untuk memperkuat proses pembelajaran dan mobilisasi sosial. Dengan kata lain, tujuan utama dari proses partisipasi sosial sebenarnya bukanlah pada kebijakan publik itu sendiri tetapi keterlibatan komunitas dalam dunia kebijakan publik lebih diarahkan sebagai wahana pembelajaran dan mobilisasi sosial.

Partisipasi warga, menekankan pada partisipasi langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan. Partisipasi warga telah mengalihkan konsep partisipasi “dari sekedar kepedulian terhadap ‘penerima derma’ atau ‘kaum tersisih’ menuju ke suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka”. Maka berbeda dengan partisipasi sosial, partisipasi warga memang lebih berorientasi pada agenda penentuan kebijakan publik oleh warga ketimbang menjadikan arena kebijakan publik sebagai wahana pembelajaran.

Diskusi yang lebih luas mengenai partisipasi telah menempatkan “partisipasi warga” baik sebagai konsep maupun praktek yang niscaya. Berbeda dengan partisipasi politik yang lebih menekankan ‘representasi’ dan partisipasi sosial yang menempatkan partisipasi ‘di luar’ lembaga pemerintahan, partisipasiwarga menekankan pada ‘partisipasi langsung’ warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan. Gaventa dan Valderama (2001), menegaskan bahwa partisipasi warga telah mengalihkan konsep partisipasi “dari sekedar kepedulian terhadap ‘penerima derma’ atau ‘kaum tersisih’ menuju ke suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka”.

Konsep partisipasi warga juga sering dikaitkan dengan “kedaulatan rakyat partisipatoris, kedaulatan rakyat deliberatif, atau kedaulatan rakyat langsung”. Gagasan mengenai kedaulatan rakyat partisipatif kembali diperhitungkan sejak tahun 1960-an sebagai dampak dari kegagalan kedaulatan rakyat liberal dalam menjawab keadilan sosial dan kemiskinan. Kedaulatan rakyat liberal yang mendasarkan pada kedaulatan rakyat perwakilan, ditambah dengan sistem birokrasi yang teknokratis dianggap telah gagal memfasilitasi keterlibatan warga – terutama kelompok miskin - dalam pemerintahan.

Ide dasar dari kedaulatan rakyat partisipatif adalah bagaimana kekuasaan politik dikembalikan lagi kepada seluruh rakyat. Rakyat, tidak tergantung pendidikan, keturunan, agama, jenis kelamin, maupun harta kekayaan yang dimilikinya, selayaknya ikut serta dalam pengambilan keputusan yang penting bagi dirinya. Melalui proses ini maka partisipasi warga dapat diperluas dan diperdalam sebagai bagian dari pendalaman kedaulatan rakyat.

Dalam konteks tata pemerintahan, partisipasi warga seringkali dihubungkan dengan

manajemen atau model pemerintahan. Gottdiener (1987) menghubungkan partisipasi warga dengan sistem tata pemerintahan (*governance*) yang berpusat rakyat (*society center*) sebagai lawan dari tata pemerintahan yang berorientasi pada prinsip-prinsip manajemen (*state managerialism*).

Tata pemerintahan yang berpusat rakyat merupakan pilihan yang harus ditempuh untuk menjamin keberlanjutan kedaulatan rakyat, pembangunan, dan keadilan sosial. Pilihan ini mengandung konsekuensi harus semakin menguatnya partisipasi masyarakat di satu sisi, sementara di sisi yang lain pemerintah harus mengambil peran sebagai fasilitator dalam menegosiasikan berbagai kepentingan masyarakat yang berbeda atau saling bertentangan. Partisipasi berarti mendorong proses belajar bersama, komunikasi yang seimbang dalam membahas persoalan publik, menjadikan kesepakatan warga sebagai sumber utama dalam pengambilan keputusan di tingkat politik formal, dan memberikan ruang yang cukup bagi rakyat untuk mengontrol keputusan publik agar dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Peters (1996), menghubungkan partisipasi dengan berkembangnya berbagai model pemerintahan. Menurut Peter (1996), partisipasi yang luas dapat tumbuh dalam tata pemerintahan partisipatif (*participatory state*) yang lebih menekankan negosiasi dan keterlibatan dalam proses pengambilan kebijakan ketimbang hirarki dan teknokrasi. Dalam tata pemerintahan yang berpusat rakyat atau tata pemerintahan partisipatif, kebijakan ditempatkan sebagai proses sosial politik tempat warga menegosiasikan alokasi barang dan anggaran publik.

Kebijakan bukan persoalan teknis yang dapat diselesaikan secara teknokratis oleh kelompok orang yang dipercaya untuk merumuskan itu (biasanya politisi, birokrat, atau akademisi). Kebijakan merupakan ruang bagi teknisi dan anggota masyarakat untuk melakukan interaksi dan menggabungkan pengetahuan. Karena itu, kebijakan harus melibatkan pihak yang luas, dan agar dapat terlaksana harus menjamin agar kepentingan berbagai pihak (*stake-holders*) sudah dikonfrontasi atau dinegosiasikan. Dalam perspektif ini partisipasi tidak dipandang sebagai cara melainkan tujuan itu sendiri.

Dalam konteks pemerintahan dan kebijakan publik, partisipasi telah mengundang perdebatan antara pendukung dan para kritisinya. Para pendukung partisipasi mengungkapkan keunggulan partisipasi yaitu; menjamin ketercapaian tujuan, membangun kapasitas lokal, meningkatkan cakupan pengambil kebijakan, target keuntungan yang lebih baik, menjamin keberlanjutan, dan menjamin suara kelompok marjinal terutama kelompok miskin dan perempuan terakomodasi. Sedangkan bagi

pengkritiknya, partisipasi dapat

menyebabkan: membengkaknya biaya dan waktu untuk formulasi kebijakan, destabilisasi kekuatan politik, terlalu ideologis, dan menjatuhkan beban pada orang miskin.

Mengingat penerapan konsep partisipasi warga harus melibatkan struktur politik dan birokrasi pemerintahan, maka kerangka hukum merupakan syarat perlu (*necessary condition*). Hal ini disebabkan di satu sisi perangkat politik dan pemerintahan hanya mungkin bekerja berdasarkan pada aturan hukum, dan di sisi lain warga dapat masuk dalam proses pengambilan kebijakan publik bila ruang untuk partisipasi telah disediakan oleh perangkat hukum.

Ndraha (1990) menyatakan bahwa, dalam menggerakkan perbaikan kondisi dan peningkatan taraf hidup masyarakat, maka perencanaan partisipatif harus dilakukan dengan usaha: (1) perencanaan harus disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yang nyata (*felt need*); (2) dijadikan stimulasi terhadap masyarakat, yang berfungsi mendorong timbulnya jawaban (*response*); dan (3) dijadikan motivasi terhadap masyarakat, yang berfungsi membangkitkan tingkah laku (*behavior*). Dalam perencanaan yang partisipatif (*participatory planning*), masyarakat dianggap sebagai mitra dalam perencanaan yang turut berperan serta secara aktif baik dalam hal penyusunan maupun implementasi rencana, karena walau bagaimanapun masyarakat merupakan stake-holder terbesar dalam penyusunan sebuah produk rencana.

Suzetta (2007), menyatakan sebagai cerminan lebih lanjut dari demokratisasi dan partisipasi sebagai bagian dari good governance maka proses perencanaan pembangunan juga melalui proses partisipatif. Pemikiran perencanaan partisipatif diawali dari kesadaran bahwa kinerja sebuah prakarsa pembangunan masyarakat sangat ditentukan oleh semua pihak yang terkait dengan prakarsa tersebut. Sejak dikenalkannya model perencanaan partisipatif, istilah “*stakeholders*” menjadi sangat meluas dan akhirnya dianggap sebagai idiom model ini.

Slamet (2003) menegaskan bahwa usaha pembangunan pedesaan melalui proses perencanaan partisipasi perlu didekati dengan berbagai cara yaitu:

- (1) penggalian potensi- potensi yang dapat dibagung oleh masyarakat setempat;
- (2) pembinaan teknologi tepat guna yang meliputi penciptaan, pengembangan, penyebaran sampai digunakannya teknologi itu oleh masyarakat pedesaan;
- (3) pembinaan organisasi usaha atau unit pelaksana yang melaksanakan penerapan berbagai teknologi tepat guna untuk mencapai tujuan pembangunan;

(4) pembinaan organisasi pembina/pendukung, yang menyambungkan usaha pembangunan yang dilakukan oleh individu-individu warga masyarakat pedesaan dengan lembaga lain atau dengan tingkat yang lebih tinggi (kota, kecamatan, kabupaten, propinsi, nasional);

(5) pembinaan kebijakan pendukung, yaitu yang mencakup input, biaya kredit, pasaran, dan lain-lain yang memberi iklim yang serasi untuk pembangunan.

Cahyono (2006), menyatakan proses perencanaan pembangunan berdasarkan partisipasi masyarakat harus memperhatikan adanya kepentingan rakyat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga dalam proses perencanaan pembangunan partisipasi, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain:

- (1) perencanaan program harus berdasarkan fakta dan kenyataan di masyarakat;
- (2) program harus memperhitungkan kemampuan masyarakat dari segi teknik, ekonomi dan sosialnya;
- (3) program harus memperhatikan unsur kepentingan kelompok dalam masyarakat;
- (4) partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program;
- (5) pelibatan sejauh mungkin organisasi-organisasi yang ada;
- (6) program hendaknya memuat program jangka pendek dan jangka panjang;
- (7) memberi kemudahan untuk evaluasi;
- (8) program harus memperhitungkan kondisi, uang, waktu, alat dan tenaga (KUWAT) yang tersedia.

B. Teori Keagenan

1) Ketidaksetaraan Informasi (*Asymmetric Information*)

Teori keagenan yang menjelaskan hubungan prinsipal dan agen berakar pada teori ekonomi, teori keputusan, sosiologi, dan teori organisasi. Teori keagenan menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (*agent*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal. Lupia & McCubbins (2000) menyatakan demikian:

“Delegation occurs when one person or group, a principal, select another person or group, an agent, to act on the principal’s behalf”.

Teori keagenan dapat dipandang sebagai suatu versi dari game yang membuat suatu model kontraktual antara dua atau lebih orang (pihak), dimana salah satu pihak disebut agent dan pihak yang lain disebut *principal*.

Principal memberikan mandat kepercayaan atas suatu kepentingan kepada agent. Hal ini dapat pula dikatakan bahwa *principal* memberikan suatu amanah kepada agent untuk melaksanakan kewajiban tertentu sesuai dengan kesepakatan yang telah disetujui bersama. Hak dan kewajiban agent maupun *principal* diatur menurut perjanjian tertulis maupun tak tertulis atau menurut tata norma dan etika bisnis yang fair.

Teori prinsipal-agen menjelaskan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan utilitasnya melalui pengalokasian sumber daya dalam anggaran yang ditetapkan (Magner & Johnson, 1995). Eksekutif atau *agent* yang menjadi pengusul anggaran dan juga pelaksana atau pengguna dari anggaran tersebut berupaya untuk memaksimalkan jumlah anggaran (Smith & Bertozzi, 1998).

Di sisi lain, publik memilih politisi untuk membuat keputusan tentang penggunaan sumberdaya bagi mereka di pemerintahan sehingga belanja publik sesungguhnya adalah cerita tentang beberapa politisi yang menghabiskan uang orang lain (Von Hagen, 2002). Politisi dapat memanfaatkan posisinya untuk memperoleh rents. Manipulasi politis atas kebijakan publik menyebabkan pengalokasian sumberdaya dalam anggaran tidak efektif dan efisien. Politisi sebagai agen publik berlaku *shirking* karena adanya informasi asimetri dan konflik kepentingan dengan konstituennya.

Dalam hubungan keagenan antara eksekutif dengan legislatif, eksekutif adalah agen dan legislatif adalah prinsipal (Halim & Abdullah, 2006; Fozzard, 2001; Moe, 1984; Strom, 2000). Seperti dikemukakan sebelumnya, di antara prinsipal dan agen senantiasa terjadi masalah keagenan. Oleh karena itu, persoalan yang timbul di antara eksekutif dan legislatif juga merupakan persoalan keagenan. Masalah keagenan paling tidak melibatkan dua pihak, yakni prinsipal, yang memiliki otoritas untuk melakukan tindakan-tindakan, dan agen, yang menerima pendelegasian otoritas dari prinsipal.

Dalam konteks pembuatan kebijakan oleh legislatif, legislatur adalah prinsipal yang mendelegasikan kewenangan kepada agen seperti pemerintah atau panitia di legislatif untuk membuat kebijakan baru. Hubungan keagenan di sini terjadi setelah agen membuat usulan kebijakan dan berakhir setelah usulan tersebut diterima atau ditolak.

Hubungan keagenan antara legislatif dan publik (*voters*). Dalam hubungan keagenan antara legislatif dan publik (*voters*), legislatif adalah agen dan publik adalah prinsipal (Fozzard, 2001; Lane, 2000;13; Moe, 1984). Dalam hal pembuatan kebijakan, Von Hagen (2003) berpendapat bahwa hubungan principal-agent yang terjadi antara pemilih (*voters*) dan legislatif pada dasarnya menunjukkan bagaimana *voters* memilih politisi untuk membuat keputusan- keputusan tentang belanja publik untuk mereka dan mereka memberikan dana dengan membayar pajak. Ketika legislatif kemudian terlibat dalam pembuatan keputusan atas pengalokasian belanja dalam anggaran, maka mereka diharapkan mewakili kepentingan atau preferensi prinsipal atau pemilihnya. Pada kenyataannya, legislatif sebagai agen bagi publik tidak selalu memiliki kepentingan yang sama dengan publik.

Lupia & McCubbins (2000) mengingatkan bahwa pendelegasian memiliki konsekuensi tidak terkontrolnya keputusan agen oleh prinsipal dalam hubungan legislatif-publik. Mereka menyebutkan abdikasi (*abdication*), yakni adanya kondisi dimana agen tidak dipagari dengan aturan bagaimana tindakan mereka berpengaruh terhadap kepentingan prinsipal. Dalam hal ini, pemilih (*voters*) dicirikan sebagai pihak yang tidak peduli atau tidak berkeinginan untuk mempengaruhi perwakilan (anggota legislatif) yang mereka pilih.

Kedudukan legislatif atau parlemen sebagai agen dalam hubungannya dengan publik menunjukkan bahwa legislatif memiliki masalah keagenan karena akan berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya (*self-interest*) dalam pembuatan keputusan yang terkait dengan publik. Persoalan *abdication* menjadi semakin nyata ketika publik tidak memiliki sarana atau institusi formal untuk mengawasi kinerja legislatif, sehingga perilaku moral hazard legislatif dapat terjadi dengan mudah.

Menurut Garamfalvi (1997), politisi menggunakan pengaruh dan kekuasaan untuk menentukan alokasi sumberdaya, yang akan memberikan keuntungan pribadi kepada politisi. Martinez-Vasquez et al. (2004) menyatakan bahwa:

“Political corruption arises when politicians or senior-level bureaucrats are able to capture the state apparatus for their own private benefit or for the benefit of those close to them. Political corruption does not regularly involve the direct execution of openly illegal or fraudulent activities, but rather the use of political power to influence the resource allocation process or the regulatory framework so that private gains are obtained as a result of public power under the veil of “legal” means.”

Teori ekonomi dan common-sense menunjukkan bahwa jenis-jenis belanja pemerintah

membuka peluang untuk *lucrative opportunities* (Mauro, 1998a). Isu-isu penting dalam pengalokasian sumber daya ke dalam belanja publik adalah (1) *rentseeking behavior* (Krueger, 1974) dan (2) pemilihan barang atau pelayanan untuk program-program yang sulit untuk dimonitor orang lain (Mauro, 1998a; 1998b). Misalnya, belanja untuk barang-barang khusus dan berteknologi tinggi merupakan contoh belanja yang mudah dikorupsi karena tidak banyak atau tidak ada orang yang memahami barang tersebut (Shleifer & Vishny, 1993).

Martinez-Vazquez, et al (2004) memberikan argumen tentang motivasi/insentif dan peluang korupsi dalam sisi belanja anggaran pemerintah. Insentif korupsi adalah kurangnya standar etika dan moral, kemungkinan terdeteksi yang rendah, pengawasan dan sanksi yang lemah, atau ketidakcukupan gaji dan insentif lainnya. Mereka menyatakan bahwa seorang politisi yang berpengaruh cenderung mendukung proyek tertentu bukan karena prioritas atas kegiatan tersebut, tetapi karena suap yang akan diperoleh atau keuntungan untuk dirinya sendiri.

Feyzioglu et al. (1998) menemukan bahwa ketika bantuan luar negeri ditujukan untuk peningkatan kualitas pendidikan, pemerintah akan menggeser alokasi dana yang sebelumnya sudah disiapkan untuk sektor pendidikan ke sektor lain. Namun, ketika bantuan tersebut ditujukan untuk mendukung investasi publik, pemerintah tetap mempertahankan alokasi dana yang telah disiapkan untuk investasi tersebut.

Hasil penelitian Tanzi & Davoodi (2002) memberi bukti tentang perilaku oportunistik politisi dalam pembuatan keputusan investasi publik. Karena *capital spending is highly discretionary*, para politisi membuat keputusan-keputusan terkait dengan (1) besaran anggaran investasi publik, (2) komposisi anggaran investasi publik tersebut, (3) pemilihan proyek-proyek khusus dan lokasinya, dan (4) besaran rancangan setiap proyek investasi publik. Keputusan tersebut terkait dengan pemberian kontrak kepada pihak luar, yang dapat menghasilkan aliran rente berupa *commissions*. Oleh karena itu, korupsi sangat berpengaruh terhadap keputusan alokasi anggaran untuk *capital projects* (Tanzi & Davoodi, 2002).

Akibatnya korupsi akan meningkatkan jumlah, besaran dan kompleksitas proyek, sehingga menyebabkan (1) pembesaran rasio investasi publik terhadap GDP, (2) penurunan produktifitas investasi publik tersebut, (3) pengurangan alokasi untuk belanja pelayanan publik lainnya, seperti operasi dan pemeliharaan, pendidikan, dan kesehatan, dan (4) penurunan dalam pertumbuhan ekonomi.

Masalah keagenan timbul karena adanya konflik kepentingan di antara karena tidak bertemunya utilitas yang maksimal di antara keduanya. Sebagai agen, seorang pedagang di pasar secara moral bertanggung jawab untuk mengoptimalkan kepuasan para pembeli (prinsipal), namun di sisi yang lain, agen juga mempunyai kepentingan memaksimalkan keuntungannya. Sehingga ada kemungkinan besar agen tidak selalu bertindak demi kepentingan terbaik prinsipal. Satu di antara aliran teori keagenan yang dikemukakan Etzioni dan Amitai (1961) yaitu *principal-agent research*. *Principial agent research* memusatkan perhatian pada kontrak yang optimal, secara garis besar penekanan perilaku dan hasil pada hubungan principal dengan agent.

Problem keagenan memiliki tiga titik tolak asumsi dasar, yakni; asumsi sifat manusia, asumsi keorganisasian, dan asumsi informasi. Asumsi sifat manusia menyatakan bahwa manusia memiliki sifat mementingkan diri sendiri, memiliki keterbatasan rasional dan menyukai resiko. Asumsi keorganisasian menyatakan bahwa di antara organisasi satu dengan yang lain terdapat potensi konflik, sehingga efisiensi adalah sebagai kriteria efektifitas dan antara principal dengan agent terhadap situasi *asymmetric information*. Asumsi informasi, yaitu memandang bahwa informasi sebagai sebuah barang komoditi yang dapat diperjualbelikan.

Dengan ini dapat diketahui, bahwa *agency problem* timbul karena pelaku ekonomi cenderung mementingkan dirinya sendiri dan munculnya beberapa konflik ketika beberapa kepentingan bertemu dalam aktivitas bersama. Suatu konflik berpotensi menciptakan masalah (*agency cost*), sehinggaantisipasi dari masing-masing pihak akan berusaha mengurangi *agency cost*. Selain terdapat konflik eksternal, ada pula konflik internal di dalam diri agent maupun principal sendiri (karena seseorang cenderung tidak konsisten).

Pasar yang ideal adalah pasar yang tidak terjadi kesenjangan informasi (*asymmetric information*) di antara masing-masing pelaku ekonomi, dan pasar yang sukses adalah yang menghasilkan sumber daya alami. Pasar yang sukses, menurut pendekatan ekonomi yang di dalamnya berlaku asumsi bahwa pelaku ekonomi memiliki perfect foresight sehingga tidak terjadi *asymmetric informations*, tidak ada kepastian dan tidak ada biaya transaksi. Sebaliknya, pasar akan gagal bila mana salah satu dari anggapan anggaran dasar tersebut tidak terpenuhi. Informasi yang dimiliki sama bagi setiap pelaku ekonomi adalah salah satu syarat utama tercapainya keseimbangan dalam pasar.

Dalam sebuah konstruksi teoritik, persyaratan yang sempurna di antara para pelaku atau kesetaraan informasi ini kemudian dijadikan dasar sebagai asumsi sehingga dengan asumsi ini sebuah teori sudah membawa benih kesalahan karena belum tentu sesuai dengan kenyataan, dan bias kesalahan ini diperparah lagi ketika kemudian asumsi (yang dilatari oleh kepentingan mensesederhanakan analisis kajian) ini ternyata kemudian diabaikan sebagai bagian persyaratan yang harus dipenuhi dalam menghadirkan konsep penyelesaian.

Dengan mengambil contoh jual beli sayur mayur di pasar, dengan mudah dapat dipahami bahwa penjual memiliki informasi lebih banyak dari pembeli mengenai kualitas sayuran yang ditawarkan. Calon pembeli juga menyadari bahwa ada sayur yang bermutu baik dan ada pula yang jelek. Karena itu, pembeli akan berusaha membayar harga sayur berdasarkan kualitas rata-rata. Dengan demikian, pasokan sayur seperti ini akan dicabut dari keseluruhan pasokan. Akibatnya, kualitas rata-rata sayur di pasar akan turun.

Tetapi dengan demikian harga rata-rata juga akan turun yang pada gilirannya akan menurunkan pasokan sayur-sayuran dengan kualitas terbaik yang masih tersisa. Demikian seterusnya, calon pembeli semakin menyingkir dan pada puncaknya tidak akan ada sayur yang diperjual belikan. Walau semua sayur mayur memiliki potensi untuk ditransaksikan, namun-pasar ini akan sukses, jika pembeli dan penjual memiliki informasi sama mengenai kualitas barang yang ditawarkan.

Williamson (dalam Sunaryo; 2001:2001) mengidentifikasi kegagalan pasar atas dua penyebab, yaitu: (1) bounded rationality, keterbatasan kemampuan untuk menganalisis suasana ketidakpastian (atau keadaan yang kompleks) dan karakter pelaku ekonomi rasional yang oportunis. (2) Faktor- faktor lingkungan, seperti ketidaknyamanan dari berbagai ketidak jelasan yang mengganggu proses transaksi maupun hasil.

Seorang konsumen yang berbelanja di dalam pasar ketika mendapatkan barang-barang yang tidak jelas jaminan mutunya, adalah sebuah fenomena transaksi yang memuat terjadinya kesenjangan informasi (*asymmetric informations*) antar penjual dengan pembeli. Kesenjangan semacam ini akan menyebabkan *not optimally of gain from trade*, transaksi menjadi tidak optimal. Kepuasan konsumen tercederai dan tidak maksimal, karena harga tidak mencerminkan kualitas, seperti dalam adagium bahasa pasar “*ono rego ono rupo*”. Maka dinyatakan bahwa hal itu berlangsung alokasi sumber daya tidak optimal.

Dalam realita, transaksi yang mengandung asymmetric information semacam ini amat

dominan. Untuk mendapatkan kejelasan tentang terjadinya fenomena tersebut maka dapat ditempuh dengan cara memahami kemungkinan adanya perilaku *adverse selection*, yakni tindakan menaikkan harga lebih tinggi secara tidak wajar sehingga nilai harga tidak setara dengan mutu barang yang dijual.

Cara lain untuk mendapatkan kejelasan tentang kemungkinan terjadinya *asymmetric information* adalah menurut model *principal-agent*, yaitu mendeteksi ada tidaknya tindakan moral hazard, suatu tindakan agent (pelaku ekonomi) yang tidak dikehendaki oleh pemberi kewenangan (*principal*).

Masalah ini menyangkut bagaimana seseorang (*principal*) dapat merancang kompensasi yang menjamin pedagang (*agent*) akan bertindak sesuai dengan kepentingan *principal* (pembeli). Persoalan tidak akan timbul jika *principal* dapat memantau secara rinci apa yang dikerjakan atau tidak dikerjakan agent-nya. Justru karena kesulitan pemantauan atau tingginya biaya pemantauan, maka menjadi pemicu persoalan. Misalnya, sebuah pemasok barang “pecah belah” yang bertindak sebagaimana *principal* akan sulit memantau dari hari-kehari tindakan pedagang “pecah belah” yang bertindak sebagai agent mendapatkan konsinyasi barang “nyaur ngamek”. Salah satu varian dari masalah *principal-agent* dikemukakan Stiglitz adalah kualitas dipengaruhi harga.

Dengan demikian masalah yang harus diatasi dalam *asymmetric information* tidak dapat dihilangkan sama sekali. Karena jika ada *asymmetric information* kecenderungan pelaku ekonomi akan melakukan tindakan *adverse selection* dan moral hazard. Rasionalitasnya, pelaku ekonomi akan mengoptimalkan *utility* (profit) nya terkait dengan tindakan (*informations*) yang terjadi.

Moral Hazard adalah salah satu bentuk lain yang terdapat pada *principal-agent*. Yaitu tindakan tersembunyi suatu pihak dalam hubungan kontraktual dengan pihak lain. Karena pihak kedua tidak dapat memantau atau mengoreksi tindakan pihak pertama, maka pihak pertama seakan-akan memiliki insentif untuk melakukan tindakan yang secara sepihak menguntungkan. Contoh yang dapat terjadi di lingkungan pasar adalah tindakan seorang pedagang yang membakar bedaknya sendiri untuk mendapatkan ganti rugi asuransi.

Dapat saja kebakaran yang terjadi adalah bukan atas dasar kesengajaan, namun dengan memiliki asuransi, seseorang pedagang mengabaikan kehati-hatiannya terhadap kebakaran karena apabila terjadi kebakaran akan dikompensasikan asuransi. Secara prinsipil, masalah moral hazard dapat dipandang sebagai bagian dari permasalahan eksternalitas yang menghalangi tercapainya pasar yang seimbang.

Seperti ajaran Keynes : “*When my information changes, I change opinion*”. Namun demikian tidak menutup kemungkinan kaulah perilaku seseorang agent juga tergantung pada nilai & norma yang diampunya. Nilai & norma yang menjauhi dari tindakan moral hazard, sehingga memiliki derajat “*trust*” (kepercayaan) yang tinggi.

Informasi asimetri terjadi karena agent (penjual) lebih superior dalam menguasai informasi dibanding pihak lain (prinsipal), dalam hal ini adalah pembeli. Dengan asumsi individu bertindak untuk memaksimalkan kepentingan diri sendiri, maka dengan informasi asimetri yang dimilikinya akan mendorong agent untuk menyembunyikan beberapa informasi yang tidak diketahui oleh principal. Sehingga dengan adanya asimetri antara penjual dengan pembeli memberikan kesempatan kepada penjual untuk melakukan manajemen laba (*earnings management*) dalam rangka memaksimalkan profitnya.

Salah satu cara yang digunakan untuk memonitor masalah kontrak dan membatasi perilaku *opportunistic* penjual adalah praktek pedagang dengan nilai- nilai dan norma; transparansi (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), keadilan (*fairness*), dan tanggung jawab (*responsibility*).

2) Teori Biaya Transaksi

Teori biaya transaksi pertama kali dikembangkan oleh Ronald Coase dalam *The Nature of the Firm* (1937) dan dikembangkan lebih lanjut dalam *The Problem of Social Cost* (1960). Teori ini dimaksudkan untuk memperbaiki kelemahan model keseimbangan umum yang dikembangkan oleh Walrasian, yang mengemukakan bahwa pertukaran hanya memerlukan sejumlah biaya yang cocok untuk komoditas tertentu (Deliarnov, 2002). Ekonom Neo-klasik mengembangkan teori pertukaran dan perdagangan, namun mereka mengabaikan biaya- biaya dalam proses pertukaran itu sendiri. Meskipun sebenarnya ekonomi kelembagaan merupakan pemekaran dari teori biaya transaksi yang muncul akibat kegagalan pasar.

Dalam teori ekonomi tradisional, biaya produksi hanya mencakup biaya- biaya atas tanah, SDM, dan kapital yang terlibat dalam mentransformasikan atribut-atribut fisik dari suatu barang atau jasa, dan mengabaikan biaya-biaya tanah, SDM, dan kapital yang terpakai dalam menentukan dan memberlakukan hak-hak kepemilikan atas barang-barang yang disebut biaya transaksi. Jika kita paham bahwa biaya total adalah penjumlahan biaya transformasi dengan biaya-biaya transaksi, ini berarti bahwa kita perlu melakukan modifikasi terhadap teori-teori ekonomi dengan mengonstruksikan sebuah kerangka analisis baru dalam teori ekonomi mikro.

Sedangkan menurut Commons (1999), biaya transaksi terdiri dari biaya-biaya untuk memperoleh informasi, koordinasi dan penegakan. Lebih lanjut dia mengemukakan tiga jenis transaksi, yaitu: 1) bargaining transaction, dimana kepemilikan dipindah tangankan dengan sukarela oleh kedua pihak yang memiliki kekuatan yang sama secara legal, 2) managerial transaction, dimana kekayaan tercipta melalui perintah atasan yang secara hukum lebih kuat, dan 3) rationing transaction, dimana beban dan manfaat dari proses penciptaan kekayaan dibagi menurut kebijakan atasan yang berwenang.

Williamson (1985) mendefinisikan biaya transaksi sebagai biaya memanfaatkan pasar (market transaction cost) dan biaya menggunakan hak untuk memberi perintah dalam perusahaan (*managerial transaction cost*), yang timbul karena adanya biaya transfer, memperoleh dan mempertahankan hak kepemilikan. Teori biaya transaksi juga dikembangkan oleh Kirchner dan Picot (1987). Mereka menjelaskan komponen-komponen umum biaya transaksi mencakup :

- 1) biaya untuk mencari informasi,
- 2) biaya pembuatankontrak (negosiasi dan formulasi kontrak),
- 3) biaya monitoring (pengecekan kualitas, kuantitas, harga, ketepatan waktu pengiriman, keamanan), dan
- 4) biaya adaptasi selama pelaksanaan kesepakatan.

Definisi-definisi lain dikemukakan oleh North (dalam Yustika, 2006) yang menyatakan bahwa biaya transaksi adalah biaya yang timbul untuk mendefinisikan barang dan jasa serta untuk memaksakan pertukaran. Furubotn dan Richter (1977) mendefinisikan biaya transaksi sebagai biaya untuk menciptakan, memanfaatkan, mengubah dan mempertahankan kelembagaan. Sementara itu, Benham dan Benham (2000) mengartikan biaya transaksi sebagai biaya yang timbul ketika individu melakukan pertukaran kepemilikan terhadap aset ekonomi dan mempertahankan hak eksklusifnya.

Milgrom dan Roberts (1994) mengemukakan bahwa biaya transaksi mencakup semua kerugian yang ditimbulkan oleh keputusan, rencana-rencana, pengaturan- pengaturan atau persetujuan-persetujuan yang yang tidak efisien, respon terhadap perubahan kondisi yang tidak efisien dan penegakan persetujuan- persetujuan yang tidak sempurna.

Kelembagaan yang efisien dapat menurunkan biaya transaksi secara signifikan. Jika masyarakat mempunyai informasi yang sempurna, seratus persen rasional dan berperilaku jujur serta tidak oportunistik, pertukaran melalui mekanisme pasar adalah yang paling efisien. Namun kenyataan

di dunia nyata tidak demikian. Informasi yang dimiliki jauh dari sempurna, tidak semua orang seratus persen rasional dan banyak orang yang curang dan oportunistik. Informasi sering bersifat asimetris di antara pihak-pihak yang melakukan transaksi.

Pihak yang memiliki informasi dapat mengeksploitasi pemilikan atas informasinya untuk mengejar kepentingan pribadi maupun kelompoknya. Dalam bisnis, perusahaan besar dapat memiliki informasi lebih lewat *research and development*, sedang dalam politik, birokrat dan aparatlah yang mempunyai informasi lebih. Adanya adverse selection dan moral hazard mengakibatkan penambahan biaya untuk rekrutmen, negosiasi, monitoring, enforcement dan insentif untuk melakukan pengawasan sendiri. Karena beberapa hal yang mengganjal dalam mekanisme pasar seperti informasi yang tidak sempurna, rasionalitas yang terbatas dan perilaku oportunistik pelaku ekonomi, maka mekanisme pasar belum mencukupi untuk dijadikan sebagai alat alokasi.

Dalam dunia nyata, informasi, persaingan dan proses transaksi pada umumnya berada pada ketidak setaraan (asimetri). Biaya pertukaran yang terjadi ini diabaikan dalam pandangan aliran klasik/neoklasik yang menganut asumsi dasar pasar berjalan sempurna sehingga tidak memerlukan biaya apapun; karena pembeli bersaing sehingga harga yang ditentukan rendah.

Dalam pada itu, esensi dari pasar adalah transaksi, sehingga pasar secara ideal harus bisa menciptakan segala sesuatu situasi dan kondisi yang tidak mengganggu transaksi, untuk mengeliminir adanya gangguan terhadap kelancaran arus transaksi. Sesungguhnya peran yang diharapkan dari institusi pasar adalah untuk mengurangi informasi asimetri, menekan transaction cost.

Pendapat lain mendefinisikan biaya transaksi sebagai ongkos untuk menspesialisasi dan memaksakan (*enforcing*) kontrak yang mendasari pertukaran, sehingga dengan sendirinya mencakup semua biaya organisasi politik dan ekonomi yang memungkinkan kegiatan ekonomi mengutip laba dari perdagangan (pertukaran).

Ringkasnya biaya transaksi adalah biaya untuk melakukan negosiasi, mengukur dan memaksakan pertukaran (*exchange*). Sedangkan menurut Mburu (2002; dalam Yustika, 2006), biaya transaksi juga bisa diartikan untuk memasukkan tiga kategori yang lebih luas, yaitu:

- (1) biaya pencarian dan informasi;
- (2) biaya negosiasi (*bargaining*) dan keputusan atau kontrak eksekutif; serta,
- (3) biaya pengawasan (*monitoring*), pemaksaan dan pemenuhan/pelaksanaan (*compliance*).

Senyatanya, negosiasi tawar menawar adalah sebuah proses panjang yang memerlukan

pengorbanan waktu dan energi tersendiri dan bahkan keahlian keterampilan secara tertentu dimana hal sedemikian ini juga memerlukan biaya. Dengan ini, North (dalam Yustika, 2006) menolak asumsi adanya informasi sempurna dan pertukaran tanpa biaya (*costless exchange*) yang dikembangkan dalam model pasar persaingan sempurna. North (dalam Yustika, 2006) menunjukkan adanya “biaya transaksi dalam pertukaran akibat adanya informasi yang tidak sempurna”. Bahwa “biaya informasi “ merupakan kunci dari biaya transaksi, yang terdiri atas biaya untuk mengerjakan pengukuran kelengkapan-kelengkapan (*attributes*) yang dipertukarkan dan ongkos untuk melindungi hak-hak kepemilikan (*property right*) dan menegakkan kesepakatan (*enforcing agreements*).

North (dalam Yustika, 2006) berargumentasi bahwa dalam komunitas perdesaan negara sedang berkembang, biaya transaksi biasanya rendah (Bardhan, 1995). Keadaan ini tentunya analog dengan komunitas yang masih bersifat tradisional dimana segala sesuatunya proses apapun berlangsung secara informal.

Dengan demikian, secara teoritis semakin kompleks dan impersonal sesuatu jaringan perdagangan, akan menjadi potensi semakin munculnya biaya transaksi. Bilamana biaya transaksi terlalu tinggi, maka perdagangan menjadi tidak efisien dan tidak maksimal. Sehingga dalam konteks ini, yang perlu senantiasa diupayakan dalam mencapai kemajuan ekonomi melalui setiap perdagangan yang kompleks adalah mengurangi biaya-biaya transaksi yang semakin kompleks.

Ditunjukkan oleh Yustika (2006), bahwa besaran biaya transaksi juga dapat terjadi karena adanya penyimpangan dalam wujud:

- (1) penyimpangan atas lemahnya jaminan hak kepemilikan;
- (2) penyimpangan pengukuran atas tugas yang kompleks (*multiple-task*) dan prinsip yang beragam (*multiple-principle*);
- (3) penyimpangan inter-temporal, yang dapat berbentuk kontrak yang timpang responsivitas waktu nyata (*real-time*), ketersembunyian informasi yang panjang (*long latency*), penyalahgunaan strategis;
- (4) penyimpangan yang muncul karena kelemahan dalam kebijakan kelembagaan (*institution environment*), yang berhubungan dengan pembangunan dan reformasi ekonomi; dan
- (5) kelemahan integritas (*probity*).

Kelima hal tersebut disebut sebagai ‘*sovereign transactions*’. Jadi sekali lagi akar dari seluruh masalah ini adalah informasi yang kurang sempurna.

C. Penganggaran Partisipatif

Penganggaran merupakan rencana keuangan yang secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya. Berbagai variasi dalam sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggungjawaban kepada publik.

Menurut Wampler (2000) penganggaran partisipatif (*participatory budgeting*), yang selanjutnya disingkat PB, adalah suatu inovasi-kreatif dalam proses pembuatan kebijakan- kebijakan, dimana masyarakat dilibatkan secara langsung dalam pembuatan kebijakan. Berbagai forum pertemuan diselenggarakan dalam setahun, sehingga masyarakat mempunyai kesempatan menetapkan alokasi sumber daya yang ada, membuat prioritas kebijakan sosial dan memantau belanja anggaran publik. Program-program ini didesain sedemikian rupa dengan melibatkan warga negara dalam proses pembuatan kebijakan, mendorong reformasi administrasi dan mendistribusikan sumber daya publik kepada masyarakat di daerah yang berpenghasilan rendah.

Pengeluaran sosial-politik mendapat tantangan dari para pelaku yang tingkat penghasilannya rendah dan secara politik tradisional berada di luar sistem, kini mereka mendapatkan kesempatan untuk terlibat dalam membuat kebijakan. Pemerintah dan warga negara melaksanakan program ini dengan tujuan untuk: i) memajukan pembelajaran publik dan kewarganegaraan aktif; ii) mendapatkan keadilan sosial melalui perbaikan dalam kebijakan dan alokasi sumber daya; dan iii) mereformasi aparat administrasi.

Dalam *participatory budgeting*, sejumlah stake-holders mendiskusikan, menganalisis, memprioritaskan dan memantau keputusan tentang anggaran belanja pemerintah. Stake- holders ini mencakup masyarakat umum, kelompok miskin, dan kelompok terpinggirkan seperti kaum perempuan, dan kelompok- kelompok pemangku kepentingan lain seperti dunia usaha, anggota parlemen dan juga lembaga pemberi pinjaman (Darwanto, 2004).

Negara yang telah menerapkan penganggaran partisipatif ini salah satunya adalah Brazil, tepatnya di Porto Alegre, Santo Andre, dan Belem (ketiga daerah ini setingkat dengan Kabupaten/kota). Berdasarkan pengalaman di Brazil, program-program PB ditantang menghadapi warisan politik kliental, biaya-biaya sosial yang tinggi serta korupsi, dengan menciptakan proses pembuatan anggaran secara transparan, terbuka dan menjadi milik publik sepenuhnya.

Ini semua dilakukan dengan cara memindahkan lokasi pembuatan kebijakan dari kantor-kantor swasta dan para teknokrat ke pertemuan-pertemuan publik. Pertemuan-pertemuan publik ini tentu akan meningkatkan transparansi (Pontoh, 2005). Program-program participatory budgeting berperan selayaknya “sekolah kewarganegaraan”, sebagai tempat memberdayakan masyarakat untuk memahami dengan lebih baik hak dan kewajibannya sebagai warga negara sebagaimana juga kewajiban dan tanggung jawab pemerintah. Masyarakat diharapkan akan menawarkan suatu solusi kreatif dan sangat membantu menyelesaikan berbagai macam permasalahan sosial-ekonomi yang ditemukan di pusat-pusat urban dan sub urban di Brazil. Masyarakat belajar untuk bernegosiasi di antara mereka sendiri dan dengan pemerintah berkenaan dengan pendistribusian sumber daya yang langka dan membuat prioritas kebijakan publik.

Pengalaman penerapan *participatory budgeting* dilakukan di Irlandia. Menurut Darwanto (2004), penganggaran partisipatif ternyata berakibat positif bagi ekonomi makro dan keuangan negara, seperti ditunjukkan oleh negara Irlandia sejak menerapkan proses penganggaran yang partisipatif. Hasil yang tampak adalah anggaran yang semula defisit berubah menjadi surplus, persentase hutang/pinjaman terhadap PDB menurun, tingkat inflasi berkurang, pertumbuhan ekonomi lebih cepat, investasi asing meningkat dan pengangguran berkurang.

Penganggaran partisipatif di Irlandia didorong oleh kemauan keras pemerintah dan masyarakat untuk mengatasi resesi ekonomi pada tahun 1980an, dimana inflasi sangat tinggi, hutang pemerintah meningkat, defisit anggaran besar, dan produktivitas sektor industri menurun. Pada tahun 1986, dibentuk Dewan Ekonomi dan Sosial Nasional, yang berfungsi menjadi wadah bagi "mitra sosial" (*social partners*) untuk mengupas berbagai persoalan ekonomi dan mencari jalan keluar bersama. Seluruh elemen pemberdayaan masyarakat ada dalam proses pembangunan ini.

Sampai tahun 2002, sudah ada lima produk kesepakatan yang diputuskan oleh dewan ini. Kalau tiga kesepakatan pertama berfokus pada masalah-masalah ekonomi, dua kesepakatan terakhir cakupannya lebih luas. Kesepakatan yang kelima, (2000-2002) bertema *Programs for Prosperity and Fairness*, mencakup tujuan-tujuan sosial disamping tujuan ekonomi. Proses konsultasi antara pemerintah dengan organisasi masyarakat sipil berlangsung selama empat bulan untuk menghasilkan kesepakatan tersebut.

Selain keadaan ekonomi makro dan keuangan negara yang membaik di Irlandia sejak menerapkan proses penganggaran partisipatif, hasil intangible penting lainnya adalah terbangunnya

modal sosial berupa saling percaya yang tinggi antara pemerintah dan unsur- unsur masyarakat. Masing-masing pihak tidak bisa lari dari tanggungjawab sebab harus bertanggungjawab terhadap komitmen yang telah dinyatakan dalam pertemuan sebelumnya. Setiap pihak mempunyai kesempatan untuk menyampaikan kepentingan, keberatan dan kontribusinya dalam mengatasi persoalan bangsa. Jadi baik pemerintah maupun unsur-unsur masyarakat sama-sama memiliki tanggungjawab terhadap kesepakatan yang dibuat.

Menurut Sirajuddin (2006), beberapa gambaran singkat mengenai penganggaran partisipatif yang mestinya dilakukan oleh pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

- 3) Penganggaran partisipatif di lingkungan pemerintah daerah merupakan instrumen untuk mengembangkan dan mewujudkan pemerintahan yang baik dan akuntabel;
- 4) Penganggaran partisipatif adalah berkaitan dengan penyediaan informasi anggaran yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan penganggaran (pendapatan dan belanja daerah);
- 5) Informasi anggaran harus memenuhi prinsip-prinsip terpercaya, tepat waktu, mudah dipahami, kepemilikan, dan relevan serta mampu meningkatkan pemahaman (*fiscal education program*);
- 6) Merupakan proses untuk memfasilitasi pemerintah dalam pengalokasian sumber dana yang terbatas untuk memenuhi kebutuhan dana prioritas daerah;
- 7) Merupakan proses di mana *stakeholders* mempunyai peluang untuk mempengaruhi alokasi sumber dana publik dan prioritas sektoral;
- 8) Merupakan proses untuk mencapai akuntabilitas dan efektivitas penggunaan dana publik;
- 9) Ada formula ataupun konsentrasi tema yang disepakati untuk alokasi dana publik;
- 10) Dapat direncanakan secara bertahap (misalnya tahap pertama 30%-50% anggaran dilaksanakan secara partisipatif);
- 11) Ada 3 tahapan di mana penganggaran partisipatif dilakukan yaitu pada tahap perumusan dan analisis anggaran, monitoring pembelanjaan, pelacakan, dan monitoring atas pelayanan umum;
- 12) Ada identifikasi para *stake-holders* yang disertakan dalam konsultasi anggaran;
- 13) Merupakan proses dimana pelaku pembangunan membahas, menganalisis, memprioritaskan, dan memantau pengambilan keputusan berkaitan dengan pendapatan dan belanja;

- 14) Kriteria alokasi anggaran disepakati oleh masyarakat sehingga penggunaan dana publik lebih tanggap terhadap kebutuhan;
- 15) Prosedur penganggaran transparan kepada publik;
- 16) Ada review dan evaluasi masyarakat terhadap pelaksanaan dan kinerja anggaran tahun lalu;
- 17) Ada institusi pemerintah daerah yang jelas untuk menangani penganggaran partisipatif;
- 18) Ada kalender, struktur, dan pengorganisasian yang jelas untuk konsultasi masyarakat.

Di dalam konteks penyusunan anggaran khususnya APBD, pemerintah melalui Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan Daerah Direktorat Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah mengeluarkan Pedoman Penyusunan Anggaran, dimana di dalamnya memuat prinsip-prinsip penganggaran. Prinsip-prinsip penganggaran tersebut antara lain:

a. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

APBD harus dapat menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga berhak untuk menuntut pertanggung-jawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.

b. Disiplin Anggaran

Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia anggarannya dalam APBD/perubahan APBD.

c. Keadilan Anggaran

Pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan karena pendapatan daerah pada hakekatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat.

d. Efisiensi dan Efektifitas Anggaran

Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya dapat dipertanggungjawabkan. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan yang maksimal untuk kepentingan masyarakat.

e. Disusun Dengan Pendekatan Kinerja

APBD disusun dengan pendekatan kinerja, yaitu mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output/outcome*) dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang telah ditetapkan. Selain itu, harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi kerja yang terkait.

Berdasarkan prinsip-prinsip penganggaran tersebut sebenarnya hak-hak masyarakat telah diakomodasi, seperti hak untuk memperoleh transparansi informasi, pertanggungjawaban, dan keadilan anggaran. Oleh karena itu, secara tidak langsung masyarakat mendapatkan hak untuk turut berpartisipasi di dalam proses penyusunan anggaran. Anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.

Menurut Syukriy (2008), efektif tidaknya penganggaran partisipatif di organisasi pemerintahan sangat tergantung pada beberapa faktor, antara lain:

1. Keterlibatan masyarakat banyak. Semakin banyak masyarakat yang terlibat, maka keragaman permasalahan juga akan semakin besar, sehingga mempermudah pemetaannya. Masyarakat yang terlibat semestinya masyarakat yang bersinggungan langsung dengan obyek dan kinerja anggaran daerah.
2. Efektifitas saluran penganggaran. Pihak-pihak yang melaksanakan Musrenbang (khususnya Bappeda) semestinya dapat menangkap semua permasalahan dan kebutuhan yang disampaikan oleh masyarakat dan merumuskan solusi awal atas permasalahan/kebutuhan tersebut. Tidak boleh terjadi distorsi sehingga mengaburkan esensi persoalan yang sebenarnya.

3. Penentuan target kinerja atau solusi. Persoalan/kebutuhan yang teridentifikasi kemudian dipecahkan dengan menetapkan target kinerja yang hendak dicapai. “Besaran” target kinerja ini sangat ditentukan oleh lingkup, besaran, dan waktu kegiatan yang dibutuhkan. Bisa saja sebuah kebutuhan tidak dapat dipenuhi selama satu tahun anggaran karena keterbatasan kapasitas SKPD atau keterbatasan dana.

Akurasi pengalokasian sumberdaya. Besaran alokasi anggaran untuk program/kegiatan harus menganut konsep 3E (ekonomis, efisien, dan efektif) yang disebut juga value for money. Kelebihan alokasi dalam suatu program/kegiatan menyebabkan terjadinya dana menganggur (*idle funds*) yang pada akhirnya menjadi sisa lebih anggaran (SILPA) pada akhir tahun. Oleh karena itu, penentuan standar harus dilakukan sebaik mungkin dengan besaran mark-up sekecil mungkin (*reasonable*).

D. Penyusunan Anggaran

Berdasarkan pada UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 33 Tahun 2004, dan UU No. 33 Tahun 2004, dan UU No. 17 Tahun 2003, siklus perencanaan anggaran daerah secara keseluruhan meliputi:

- 19) Pemerintah daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan rancangan APBD paling lambat pada pertengahan bulan Juni tahun berjalan. Kebijakan umum APBD tersebut berpedoman pada RKPD. Proses penyusunan RKPD tersebut dilakukan antara lain dengan melaksanakan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang selain diikuti oleh unsur-unsur pemerintahan juga mengikutsertakan dan/ atau penyerap aspirasi masyarakat terkait, antara lain asosiasi profesi, perguruan tinggi, LSM, pemuka adat, pemuka agama, dan kalangan dunia usaha;
- 20) DPRD kemudian membahas kebijakan umum APBD yang disampaikan oleh pemerintah daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya;
- 21) Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap SKPD;
- 22) Kepala SKPD selaku pengguna anggaran menyusun RKA-SKPD tahun berikutnya dengan mengacu pada prioritas dan plafon anggaran sementara yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah bersama RAPBD;
- 23) RKA-SKPD tersebut kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD;

- 24) Hasil pembahasan RKA-SKPD disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan perda tentang APBD tahun berikutnya;
- 25) Pemerintah daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober;
- 26) Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai rancangan Perda tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan satu tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

Perencanaan anggaran daerah terdiri atas formulasi kebijakan anggaran dan perencanaan operasional anggaran. Tahap pertama dalam penyusunan anggaran daerah yaitu menyusun arah dan kebijakan umum APBD. Arah dan kebijakan umum APBD termasuk dalam kategori formulasi kebijakan anggaran yang menjadi acuan dalam perencanaan operasional anggaran. Formulasi kebijakan anggaran berkaitan dengan analisis fiskal, sedangkan perencanaan operasional anggaran lebih ditekankan pada alokasi sumberdaya.

Berdasarkan pendekatan kinerja, sistem anggaran mengutamakan upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. APBD merupakan rencana keuangan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan kewenangan selama satu tahun anggaran, yakni setiap alokasi biaya langsung yang direncanakan dalam APBD dikaitkan dengan tingkat pencapaian pelayanan tertentu yang harus dicapai.

Anggaran kinerja harus didasarkan atas sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran. Oleh sebab itu, dalam penyiapan rancangan APBD, pemerintah daerah bersama DPRD menyusun arah dan kebijakan umum APBD yang memuat petunjuk dan ketentuan-ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan APBD. Di samping sebagai instrumen perencanaan anggaran, arah dan kebijakan umum APBD juga berfungsi sebagai dasar penilaian kinerja keuangan daerah.

Setelah arah kebijakan umum disusun, maka selanjutnya diadakan penjaringan aspirasi masyarakat agar partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan keuangan daerah meningkat. Melalui partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pelayanan publik di harapkan akan tercapai efisiensi alokasi sumber daya, transparansi, akuntabilitas keuangan daerah, serta memunculkan *cost recovery*. Paradigma pelibatan masyarakat seperti itu didasarkan atas dua asumsi. Pertama, pemerintah daerah menjadi lebih dekat dengan masyarakat sehingga memiliki informasi yang lengkap tentang kebutuhan dan preferensi masyarakat. Kedua, masyarakat setempat lebih peduli pada kegiatan

yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah daripada yang dilaksanakan pemerintah pusat. Kedua asumsi tersebut merupakan prasyarat agar otonomi daerah berdampak positif seperti yang diharapkan.

Menurut UU No. 17 Tahun 2003 pasal 20 (5), belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Oleh karena itu, pemerintah daerah dapat membuat laporan realisasi anggaran daerah dengan tiga klasifikasi belanja tersebut. Klasifikasi belanja seperti itu adalah menurut jenis belanja, sedangkan klasifikasi menurut organisasi disesuaikan dengan susunan perangkat daerah/lembaga teknis daerah. Selanjutnya, klasifikasi fungsi diuraikan dalam penjelasan UU Nomor 17 Tahun 2003 pasal 16 (4), antara lain 1) pelayanan umum, 2) ketertiban dan keamanan, 3) ekonomi, 4) lingkungan hidup, 5) perumahan dan fasilitas umum, 6) kesehatan, 7) pariwisata dan budaya, 8) pendidikan, 9) perlindungan sosial. Kriteria penyusunan arah dan kebijakan umum APBD adalah sebagai berikut:

Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD)

1. Visi dan Misi Unit Kerja
2. Tugas Pokok dan Fungsi Unit Kerja
3. Tujuan dan Sasaran Unit Kerja
4. Program dan Kegiatan Unit Kerja
5. Rancangan Anggaran Unit Kerja

Rancangan APBD (Perda)

1. Sesuai dengan visi, misi, tujuan, sasaran, dan kebijakan yang ditetapkan dalam Renstra daerah serta dokumen perencanaan lain yang ditetapkan oleh daerah;
2. Sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang dengan mempertimbangkan kondisi dan kemampuan daerah saat itu;
3. Memuat arah yang diinginkan dan kebijakan umum yang disepakati sebagai pedoman penyusunan strategi dan prioritas APBD serta RAPBD dalam satu tahun anggaran;
4. Disusun dan disepakati bersama antara DPRD dengan pemerintah daerah;
5. Memberikan fleksibilitas untuk dijabarkan lebih lanjut dan memberi peluang untuk pengembangan kreativitas pelaksanaannya.

Adapun tahapan penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut:

1. TAPD menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagai acuan kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD.
2. Rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD mencakup:
 - a. PPA yang dialokasikan untuk setiap program SKPD berikut rencana pendapatan dan pembiayaan;
 - b. Sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dengan kinerja SKPD berkenaan sesuai dengan standar pelayanan minimum yang ditetapkan;
 - c. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD;
 - d. Hal-hal lainnya yang perlu mendapatkan perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip-prinsip peningkatan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja;
 - e. Dokumen sebagai lampiran meliputi KUA, PPA, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, analisis standar belanja dan standar satuan harga.
3. Surat edaran kepala daerah perihal pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagaimana dimaksud diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan.
4. Berdasarkan pedoman penyusunan RKA- SKPD, kepala SKPD menyusun RKA- SKPD. RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja.
5. Pendekatan penganggaran berdasarkan prestasi kerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran yang diharapkan dari kegiatan dan hasil serta manfaat yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.
6. Untuk terlaksananya penyusunan RKA- SKPD berdasarkan pendekatan prestasi kerja dan terciptanya kesinambungan RKA-SKPD, kepala SKPD mengevaluasi hasil pelaksanaan program dan kegiatan dua tahun anggaran sebelumnya sampai dengan semester pertama tahun anggaran berjalan. Evaluasi bertujuan menilai program dan kegiatan yang belum dapat dilaksanakan dan/atau belum diselesaikan pada tahun-tahun sebelumnya untuk dilaksanakan dan/atau diselesaikan pada tahun yang direncanakan atau satu tahun berikutnya dari tahun yang direncanakan.
7. Dalam hal suatu program dan kegiatan merupakan tahun terakhir untuk pencapaian prestasi kerja yang ditetapkan, kebutuhan dananya harus dianggarkan pada tahun yang direncanakan.

8. Penyusunan RKA-SKPD berdasarkan prestasi kerja didasarkan pada indikator kinerja, capaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal.
9. RKA-SKPD memuat rencana pendapatan, rencana belanja untuk masing-masing program dan kegiatan, serta rencana pembiayaan untuk tahun yang direncanakan dirinci sampai dengan rincian objek pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya. RKA-SKPD juga memuat informasi tentang urusan pemerintahan daerah, organisasi, standar biaya, prestasi kerja yang akan dicapai dari program dan kegiatan.

Menurut Nordiawan (2006:79), secara ringkas proses penyusunan anggaran berbasis kinerja meliputi:

1. Penetapan Strategi

Organisasi Penetapan strategi organisasi merupakan cara pandang jauh kedepan yang memberikan gambaran tentang suatu kondisi yang akan dicapai oleh sebuah organisasi dari sudut pandang lain, karena visi dan misi harus dapat mencerminkan apa yang hendak dicapai oleh organisasi serta memberikan arah dan strategi yang jelas kedepannya.

2. Pembuatan Tujuan

Pembuatan tujuan adalah sesuatu yang akan dicapai dalam periode waktu satu tahun. Tujuan juga sering disebutkan sebagai turunan visi dan misi sari suatu organisasi.

3. Penetapan Aktifitas

Penetapan aktifitas merupakan hal yang mendasar dalam penyusunan anggaran, karena penetapan aktifitas dipilih berdasarkan strategi organisasi dan tujuan yang telah ditetapkan.

4. Evaluasi dan Pengambilan

Keputusan Evaluasi dan pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan menggunakan standar buku yang telah ditetapkan oleh suatu organisasi atau dengan memberikan kebebasan pada masing-masing unit kerja untuk membuat kriteria-kriteria dalam menentukan peringkatnya.

BAB III

HIPOTESIS DAN KERANGKA PIKIR

A. Pengembangan Hipotesis

Adopsi anggaran berbasis partisipasi yang lebih luas menawarkan untuk beralih dari pandangan tradisional ke pendekatan silo untuk pendekatan penganggaran yang lebih partisipatif yang seharusnya mencapai transparansi yang lebih besar dan meningkatkan akuntabilitas demokratis, dengan PB menjadi instrumen mediasi antara dunia manajemen kota dan akuntabilitas demokratis. Temuan dalam makalah ini, terutama dalam praktik anggaran konsultasi, ungkapkan potensi hubungan yang mendalam ini untuk dibuat antara warga negara, politisi terpilih dan manajer kota. (Brun- Martos & Lapsley, 2017).

Hasil percobaan (Dmytro Volodin, 2018) memberikan bukti untuk mendukung hipotesis yang partisipatif penganggaran, sebagai elemen prosedur demokrasi musyawarah, dapat mengubah tingkat kepercayaan politik. (Volodin, 2019). Proyek penelitian ini telah menunjukkan tantangan memanfaatkan platform media sosial di Internet dalam Proses anggaran partisipatif. Tetapi juga telah menunjukkan bukti bahwa penggunaan platform media sosial bisa digunakan dalam proses melibatkan warga negara, baik dalam anggaran partisipatif dan lebih umum. (Gordon, Osgood, & Boden, 2017).

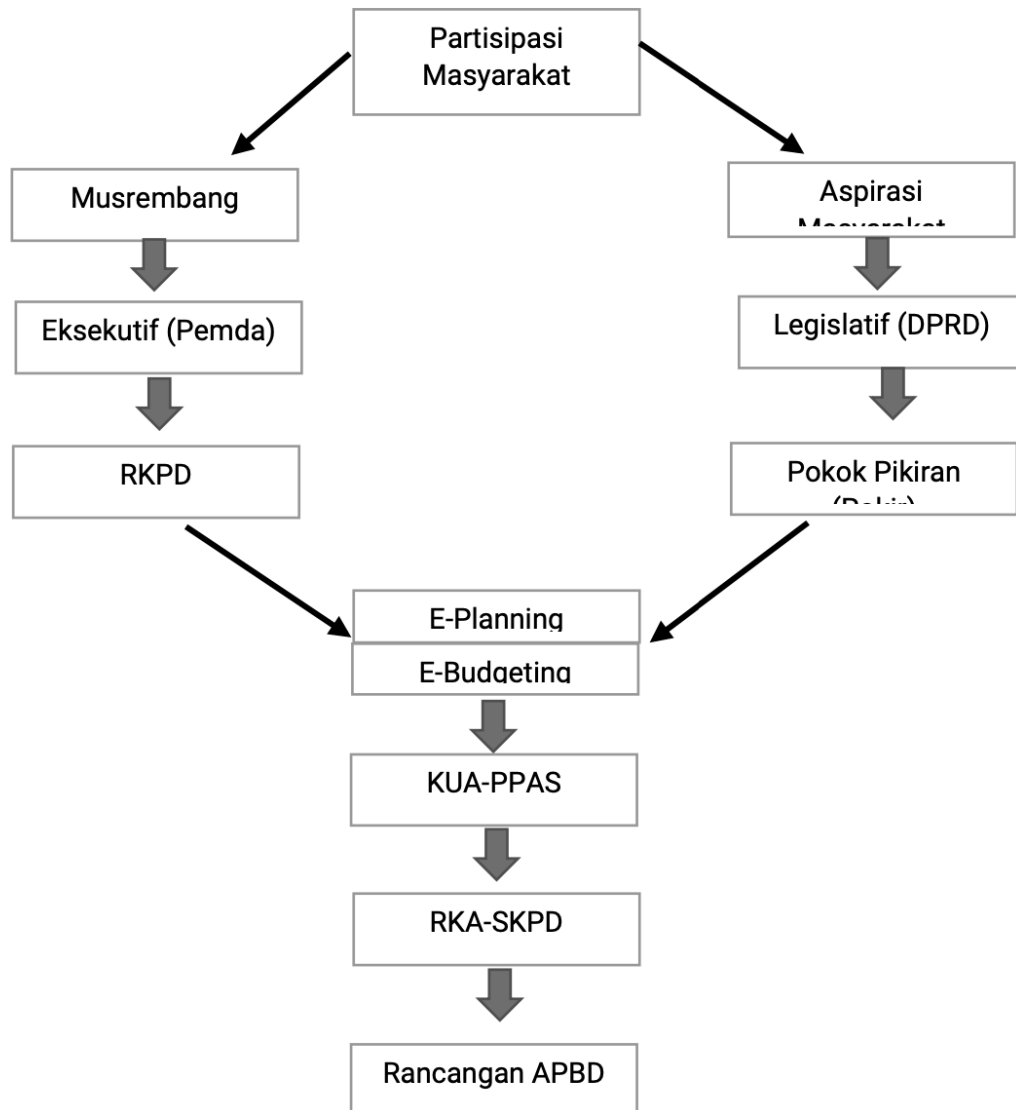
Permasalahan yang terkait bahwa proses musrenbang desa hanya “sekedar formalitas” bukan hanya di Jawa, tetapi di Luar Jawa pun demikian sebagaimana yang diungkap oleh hasil penelitian Razak (2011) dan Ridwan (2012). Razak (2011) yang menyatakan bahwa masyarakat sebagai stakeholders merasa dan menilai dirinya hanya sebagai objek partisipasi, bukan sebagai subjek partisipasi.

Subjek partisipasi tetap saja didominasi oleh kelompok-kelompok elit dari pihak eksekutif dan legislatif maupun kelompok kepentingan lainnya. Kebijakan partisipatif seperti musrenbang hanya dijadikan “medan magnet” sebagai simbol dari arti penting partisipasi. Agar proses Penganggaran Partisipatif tumbuh, para pemimpin kota perlu berinvestasi dalam ekuitas, memperluas kelayakan dan pendanaan proyek, dan meningkatkan Penganggaran Partisipatif ke tingkat kota. (Davidson, 2018).

Dalam perencanaan pembangunan di Indonesia, salah satu pendekatan yang dilakukan

adalah dengan pendekatan partisipatif. Hal ini sangat sesuai dengan sistem demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu sebagai negara demokrasi yang berkedaulatan rakyat, bukan kedaulatan penguasa. (Al & Isi, n.d.). Konsep partisipasi, dalam perkembangannya, memiliki pengertian yang beragam walaupun dalam beberapa hal memiliki persamaan. Dalam konsep pembangunan, pendekatan partisipasi paling tidak memiliki tiga makna. Pertama, partisipasi dimaknai sebagai kontribusi masyarakat untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan dalam mempromosikan proses demokratisasi dan pemberdayaan. Kedua, pendekatan ini dikenal sebagai partisipasi dalam dikotomi instrumen dan tujuan. Konsep ketiga, partisipasi dimaknai sebagai sebuah situasi dimana pejabat lokal, tokoh masyarakat, LSM, birokrasi dan aktor-aktor lain yang terlibat langsung dengan program partisipatif, melakukan praktik yang jauh dari prinsip partisipasi (Permana, 2017).

B. Kerangka Pikir



Gambar 3.1. Kerangka Pikir