

**TRIPLE ACCOUNTABILITY SEBAGAI MODEL  
AKUNTABILITAS ANGGARAN PADA  
SEKTOR PUBLIK DENGAN BASIS  
TEORI TINDAKAN KOMUNIKATIF  
HABERMAS**

**MAHDALENA  
P0500316413**



**PROGRAM DOKTOR ILMU EKONOMI  
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

LEMBAR PENGESAHAN

**TRIPLE ACCOUNTABILITY SEBAGAI MODEL AKUNTABILITAS  
ANGGARAN PADA SEKTOR PUBLIK DENGAN BASIS TEORI  
TINDAKAN KOMUNIKATIF HABERMAS**

**TRIPLE ACCOUNTABILITY AS A BUDGETS ACCOUNTABILITY  
MODEL IN THE PUBLIC SECTOR WITH HABERMAS  
COMMUNICATIVE ACTION THEORY BASE**

Disusun dan diajukan oleh

**MAHDALENA  
P0500316413**

Telah dipertahankan dihadapan panitia ujian yang dibentuk dalam rangka penyelesaian studi Program Doktor Program Studi Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin pada tanggal 10 September 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Promotor,

Prof. Dr. Haliah, SE., AK., M.Si., CA  
NIP.196507311991032002

Co. Promotor

Prof. Dr. Syarifuddin, SE., AK., M.Soc.Sc., CA  
NIP. 196302101990021001

Co. Promotor

Dr. Darwis Said, SE., Ak., M.SA  
NIP. 196608221994031009

Ketua Program Studi

Dr. Anas Iswanto Anwar., SE., MA  
NIP. 196305161990031001

Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis



Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir., SE., M. Si  
NIP. 196402051988101001

## PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Mahdalena

NIM : P0500316413

Program Studi: Program Doktor Ilmu Ekonomi

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang berjudul

“TRIPLE ACCOUNTABILITY SEBAGAI MODEL AKUNTABILITAS  
ANGGARAN PADA SEKTOR PUBLIK DENGAN BASIS TEORI TINDAKAN  
KOMUNIKATIF HABERMAS”

Adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah disertasi 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 dikemudian hari ternyata di dalam naskah disertasi ini, dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan menerima proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No.20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Makassar, Agustus 2021

Meskipun membuat pernyataan



Mahdalena

## PRAKATA

Puji dan syukur peneliti panjatkan kehadirat Tuhan yang Maha Esa atas berkat dan karunia-Nya sehingga peneliti dapat menyelesaikan disertasi ini. Disertasi ini merupakan tugas akhir untuk mencapai gelar Doktor (Dr) pada program pendidikan Doktor Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin. Peneliti mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang membantu terselesainya disertasi ini. Ucapan terima kasih peneliti sampaikan kepada Ibu Prof. Dr. Haliah., S.E.,Ak., M.Si.,CA selaku promotor, Bapak Prof. Dr. Syarifuddin, S.E.,Ak.,M.Soc.,Sc.,CA, selaku co-promotor 1 dan Bapak Dr.Dawis Said, SE.,AK.,M.SA, selaku co-promotor 2 sebagai tim penasehat atas waktu yang telah diluangkan untuk membimbing, memberi motivasi dan memberi bantuan literatur, serta diskusi-diskusi yang telah dilakukan.

Ucapan terima kasih juga peneliti tujukan kepada beberapa SKPD, pegawai di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo, kolega peneliti di lingkungan Perguruan Tinggi Universitas Negeri Gorontalo, di bagian Banggar Dewan Kota Gorontalo yang peneliti jadikan sebagai obyek dalam penelitian ini atas pemberian izin kepada peneliti. Hal yang sama juga peneliti sampaikan kepada Bapak Dr. Anas Iswanto Anwar, SE., MA, selaku ketua program Studi Doktor Ilmu Ekonomi beserta staf administrasi yang telah memberi andil yang sangat besar dalam pelaksanaan penelitian ini. Semoga bantuan yang diberikan oleh semua pihak mendapat balasan dari Tuhan Yang Maha Esa.

Terakhir, ucapan terima kasih kepada almarhum Papi, Mami, Suami tercinta, putra putriku, saudara-saudara, sahabat, teman-teman atas bantuan dan nasihat dan motivasi yang diberikan selama penelitian disertasi ini. Semoga semua pihak mendapat kebaikan dari-Nya atas bantuan yang diberikan hingga disertasi ini terselesaikan dengan baik. Disertasi ini masih jauh dari sempurna walaupun telah menerima bantuan dari berbagi pihak. Apabila terdapat kesalahan-kesalahan dalam disertasi ini sepenuhnya menjadi tanggungjawab peneliti dan bukan para pemberi bantuan. Kritik dan saran yang membangun akan lebih menyempurnakan disertasi ini.

Makassar, Agustus 2021

Peneliti

## ABSTRAK

**MAHDALENA.** *Triple Accountability Sebagai Model Akuntabilitas Anggaran pada Sektor Publik dengan Basis Teori Tindakan Komunikatif Habermas (dibimbing oleh Haliah, Syarifuddin, dan Darwis).*

Penelitian ini bertujuan menghasilkan model akuntabilitas yang menyinergikan pertanggungjawaban eksekutif, legislatif, dan masyarakat yang bebas dari dominasi.

Penelitian ini menekankan pada bentuk akuntabilitas yang memberikan peluang pada pembebasan komunikasi publik untuk menghasilkan bentuk pertanggungjawaban yang memiliki nilai-nilai sosial dan penyelenggara pemerintahan daerah dari sudut pandang pemikiran Habermas.

Penelitian ini menggunakan paradigma kritis dengan alat analisis teori tindakan komunikatif Habermas. Pendekatan ini dapat memberikan pemahaman pada aspek akuntabilitas akibat komunikasi yang tidak seimbang dalam masyarakat. Data diperoleh melalui wawancara, observasi, dan analisis dari berbagai dokumen terkait dengan proses penetapan anggaran.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa anggaran sebagai alat akuntabilitas dari sisi pelayanan kepada masyarakat belum terpenuhi secara maksimal. Ruang publik yang menempatkan masyarakat yang kedudukannya setara dalam memperoleh kebutuhan mereka tampaknya belum terpenuhi dengan baik. Akses publik melalui pemanfaatan perangkat digital sebagai penanda industri 4.0 yang bertujuan memaksimalkan kualitas akuntabilitas pemerintah daerah ternyata belum mampu menjawab kebutuhan masyarakat untuk memperoleh layanan dan informasi yang diperlukan. Perangkat ini hanya mampu menawarkan kanal untuk meneropong informasi dan berfungsi hanya memindahkan data dari yang manual ke elektronik, bukan konten dari informasi yang diberikan. Konten atas laporan akuntabilitas tidak diketahui oleh masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan pertanggungjawaban yang berbasis pada rasionalitas komunikatif dari penyelenggara pemerintahan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang dibutuhkan masyarakat.

Kata kunci: anggaran, akuntabilitas, rasionalitas, komunikatif



## ABSTRACT

**MAHDALENA.** *Triple Accountability as a Budget Accountability Model in Public Sector with the Base of Habermas' Communicative Action Theory* (supervised by **Haliah, Syarifuddin, and Darwis**)

The aim of this study is to produce an accountability model that synergizes the accountability of executive, legislative, and community free from domination.

This research emphasized on the form of accountability that provided opportunities for the liberation of public communication to produce a form of accountability having social values from local government administrators from the point of view of Habermas' thought. This study used a critical paradigm with the analysis tool of Habermas' communicative action theory. The use of this approach could provide an understanding of the aspects of accountability due to unbalanced communication in society. The methods used were interviews, observations, and analysis of various documents related to the budgeting process.

The results of the study indicate that budget as an accountability tool in terms of service to the community has not been fulfilled optimally. The public space that places people on an equal footing in obtaining their needs does not seem to have been fulfilled properly. Public access through the use of digital devices as a marker of industry 4.0 aiming to maximize the quality of local government accountability has not been able to answer the community's needs to obtain the services and information needed. This device is only able to offer a channel for viewing information and its function is only to transfer data from manual to electronic, not the content of the information provided. The content of the accountability report is unknown to the public. Therefore, accountability based on communicative rationality from government administrators is needed to improve the quality of services needed by the community.

Keywords: budget, accountability, communicative rationality



## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN PENELTIAN.....	iv
PRAKATA.....	v
ABSTRAK.....	vi
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	
<b>BAB I Pendahuluan.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Motivasi Penelitian.....	29
1.3 Tujuan Penelitian.....	30
1.4 Manfaat Penelitian.....	31
<b>BAB II ANGGARAN PUBLIK : MEMADUKAN AKUNTABILITAS KOMUNIKASI.....</b>	<b>32</b>
2.1 Pendahuluan.....	32
2.2 Teori Tindakan Komunikatif.....	32
2.3 Akuntabilitas Di Organisasi Pemerintah .....	36
2.4 Anggaran Sektor Publik .....	44
2.5 Masyarakat Terbuka .....	49
2.6 Komunikasi Pemerintah, Masyarakat, dan Legislatif .....	52
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN.....</b>	<b>60</b>
3.1 Pendahuluan.....	60

3.2 Teori Kritis .....	62
3.3 Teori Kritis Dalam Paradigma Komunikasi.....	66
3.4 Relevansi Riset.....	70
3.5 Pengumpulan Data .....	74
3.5.1 Situs Penelitian, Unit Analisis dan Instrumen Penelitian .....	75
3.5.2 Anaisis Data.....	75
3.5.3 Proses Memasuki Ranah penelitian.....	76
3.5.4 Berada di Lokasi Penelitian.....	76
3.5.5 Teknik Pengumpulan Data.....	77
3.5.6 Penetapan Informan .....	78
<b>BAB IV Orientasi Anggaran Daerah.....</b>	<b>81</b>
4.1 Pendahuluan.....	81
4.2 Fungsi Anggaran Daerah Dalam Perspektif Eksekutif dan Legislatif...	81
4.3 APBD : Posisi Sentral Pengembangan Daerah.....	86
4.4 Belanja Birokrat yang Kian Melambung.....	90
4.5 Anggaran Daerah Sarat Kepentingan.....	93
<b>BAB V Membangun Interaksi Penyusunan dan Penetapan APBD.....</b>	<b>98</b>
5.1 Pendahuluan .....	98
5.2 Hubungan Eksekutif dan Legislatif.....	99
5.3 Politik Anggaran: Akses Kepentingan Masyarakat ?.....	107
<b>BAB VI SEGITIGA PERTANGGUNGJAWABAN EKSEKUTIF-LEGISLATIF MASYARAKAT : DALAM BINGKAI PEMIKIRAN HABERMAS.....</b>	<b>118</b>
6.1 Pendahuluan.....	118
6.2 Akuntabilitas Eksekutif Kepada Legislatif.....	119



6.3 Akuntabilitas Eksekutif Kepada Masyarakat : Sekedar Formalitas...	130
6.4 Akuntabilitas Legislatif Kepada Masyarakat .....	138
<b>BAB VII Konstruksi Akuntabilitas Anggaran.....</b>	<b>148</b>
7.1 Pendahuluan.....	148
7.2 Gagasan Triple Accountability Dalam Konteks Interaksi Individu	148
7.3 Gagasan Triple Accountability Dalam Konteks Rasionalitas Habermas	152
7.4 Gagasan Triple Accounting Dalam Konteks Ruang Publik.....	157
<b>BAB VIII KESIMPULAN, KONTRIBUSI, DAN KETERBATASAN .....</b>	<b>177</b>
8.1 Kesimpulan.....	177
8.2 Kontribusi.....	180
8.3 Keterbatasan .....	181

## DAFTAR PUSTAKA

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
<b>Alur Penelitian .....</b>	<b>79</b>
<b>Model Konstruksi Akuntabilitas Anggaran.....</b>	<b>161</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar belakang**

Salah satu penanda menguatnya tuntutan masyarakat, adalah dorongan kepada pemerintah untuk melakukan perubahan khususnya pengelolaan keuangan daerah. Untuk memenuhi tuntutan tersebut, maka pengelolaan keuangan yang sebelumnya menganut sistem anggaran tradisional dialihkan ke sistem anggaran berbasis kinerja (Rahmayati, 2016). Pada sistem anggaran berbasis kinerja terdapat keterpaduan antara perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan, dimana indikator yang digunakan untuk mencapai keberhasilan adalah prestasi atau hasil penggunaan dana secara efisien.

Perlu dipahami bahwa peran utama anggaran publik sebagai salah satu instrumen ekonomi, adalah menyejahterakan rakyat, dan tata kelola anggaran yang baik akan menentukan arah kebijakan anggaran. Oleh karenanya agar kebijakan anggaran mencapai tujuan idealnya, maka Pemerintah pasca reformasi menerbitkan Undang-Undang Keuangan Negara (UUNo.17 tahun 2003). Keluarnya UU ini mengacu pada pasal 23 ayat (1) UUD 1945, bahwa: "Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan anggaran negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Selain dari UU diatas, beberapa UU pasca reformasi diterbitkan dalam rangka implementasi *good governance*, diantaranya adalah Undang-undang Penyelenggara Negara yang bebas dari KKN, Undang-undang Hak Asasi

Manusia, Undang-Undang otonomi daerah, dan lain-lain. Lahirnya berbagai undang-undang tersebut adalah untuk meminimalisir tindak korupsi yang disinyalir kerap terjadi di negara berkembang termasuk Indonesia. Budaya korupsi di jaman pemerintahan orde baru yang hingga saat ini masih berlangsung dan menggerogoti pada semua aspek salah satunya ditandai dengan minimnya pelayanan dan akuntabilitas pada sektor publik. Hal ini yang memicu masyarakat menuntut adanya perubahan pada aspek akuntabilitas, transparansi dan partisipasi khususnya pada sisi pemanfaatan anggaran publik. Hal yang lumrah saat tuntutan ini menggema, mengingat dana yang digunakan oleh pemerintah untuk pembangunan berasal dari dana publik dan wajib dipertanggungjawabkan ke publik. Apalagi undang-undang sudah jelas mengamanahkan bahwa dana publik digunakan sepenuhnya untuk kemakmuran rakyat.

Jika merujuk pada konteks anggaran, maka secara umum anggaran menjadi alat utama yang menghubungkan antara proses perencanaan dan proses pengendalian suatu organisasi yang umumnya dinyatakan dalam ukuran finansial. Anggaran adalah pedoman kerja dan sasaran yang ingin dicapai oleh organisasi di masa yang akan datang, serta merupakan komponen sentral akuntansi manajemen dalam sektor publik untuk kegiatan *planning*, *coordinating*, *organizing* dan *controlling*. Dengan demikian maka anggaran dapat diterjemahkan sebagai rencana untuk mengalokasikan uang pada aktivitas atau kegiatan yang prioritas sekaligus mengidentifikasi keterbatasan dan kendala organisasi ( Hyndman & Liguori, 2016, Heald & Hodges, 2018). Henley *et al.* (2012:56) menyatakan anggaran mencerminkan kegiatan organisasi yang penekanannya pada jangka pendek. Melalui anggaran, manajemen

pemerintahan dapat mengendalikan pelaksanaan kegiatan operasional yang diarahkan untuk melaksanakan strategi dalam rangka mewujudkan visi dan misi Pemerintah. Merchant (2011) mengemukakan bahwa, sistem penganggaran adalah suatu kombinasi *information flows* dengan proses dan prosedur administratif yang umumnya merupakan bagian integral dari perencanaan jangka pendek dan sistem pengendalian suatu organisasi. Kompleksitas anggaran dipandang sebagai fungsi dalam pemerintahan dari aspek pengendalian dan menjaga stailitas (Lu & Willoughby, 2015; Kasdin, 2017; Cuadrado & Garcia, 2018) yang mengakibatkan anggaran memakan waktu, adaptivitas pada perubahan yang rendah, serta praktik *gaming* dalam proses penganggaran yang cenderung meningkat (Heupel & Schmitz, 2015). Lebih lanjut Kasdin (2017) mengemukakan bahwa anggaran adalah alat yang digunakan untuk mengalokasikan sumber daya organisasi yang mengarahkan ke tindakan operasional sehingga mendorong *responsibility accounting*.

Dalam konteks APBN/APBD, anggaran berfungsi sebagai distribusi. Namun, tampaknya organisasi pemerintah cenderung menggunakan anggaran tradisional meskipun senantiasa menggaungkan penggunaan anggaran berbasis kinerja (Biswan & Widiyanto, 2019). Sayangnya, realita yang terlihat anggaran banyak terserap di belanja pegawai dan masih kurang digunakan untuk belanja modal dan memenuhi kebutuhan yang sifatnya urgen seperti pengentasan kemiskinan pendidikan, dan kesehatan (FITRA). Kondisi ini mencerminkan belum adanya *political will* dari pemerintah menempatkan posisi kebijakan mereka yang berpihak pada rakyat. Komitmen pemerintah dan kelompok kepentingan yang majemuk menjadi sebab sulitnya menentukan “nilai” yang dijadikan sebagai pemersatu. Disamping itu partisipasi masyarakat sangat minim dalam proses

usulan dan pembahasan anggaran. Gejala ini dalam pandangan Tolofari (2005; dalam Mahsum et.al.,2016), menunjukkan pelayanan publik dalam pengelolaannya secara hierarkis masih bercirikan pada *over bureaucratic, bloated, wasteful, dan under performing*.

Jika dilihat dari sisi pembuatan anggaran organisasi publik, proses yang dilakukan cukup rumit dan sarat dengan muatan politis. Ini sangat berbeda dengan sektor privat yang sangat kecil muatan politisnya. Penelitian Halim dan Kusufi (2014), menjelaskan bahwa anggaran pemerintah adalah tentang politik. Anggaran sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif sebagai dokumen politik atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Kedua lembaga ini memainkan perannya dalam memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan. Studi yang dilakukan Del Valle dan Morrón (2001; dalam Hayat, 2018) menyatakan, ada kecenderungan dalam pembuatan anggaran serta pelaksanaannya seringkali diselubungi persembunyian dan tidak melibatkan masyarakat sipil, sehingga terkesan tidak transparan. Dalam proses perencanaan pembangunan misalnya, banyak sekali kepentingan-kepentingan yang melatarbelakanginya.

Sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya bahwa anggaran adalah alat mekanis dalam perencanaan, maka dalam pembahasan anggaran mengandung komitmen yang menjadi kesepakatan terkait dengan pendapatan, biaya, dan belanja untuk waktu tertentu. Oleh karenanya yang menjadi fokus perhatian adalah pada angka-angka keuangan yang dikemas dalam laporan keuangan. Sedikit yang menyadari bahwa terdapat aspek manusia yang memegang peran penting dalam melahirkan angka-angka tersebut. Hal ini dapat diamati pada studi yang dilakukan oleh Asthon (1995:228) dan Koven (1999:23),

sebagaimana dikutip oleh Rahmiyati (2016), bahwa terdapat beberapa pemicu seperti perilaku manusia, kekuatan dalam organisasi, tidak lepas dari kreativitas, budaya politik dan ideologi sosial. Sementara Becker dan Green (1962; dalam Razak, 2011), menyatakan bahwa saat membahas anggaran sebenarnya sudah terepresentasikan perilaku manusia di pembahasan itu sehingga dalam proses anggaran orang hidup dengan anggaran itu sendiri. Penelitian lainnya yang dilakukan oleh Greer dan Patel (2004), Andrew Goddard (2004), Nyman et al. (2005), Vries dan Nemec (2013), memandang pentingnya aspek manusia dalam merancang anggaran, dimana informasi ekonomi tidak sepenuhnya bersifat keuangan.

Berdasarkan pada penjelasan diatas, maka dapat dipahami bahwa aspek manusia dimata pengambil kebijakan, anggaran bukan sekadar masalah teknis melainkan alat politik (*political tool*), karena pada dasarnya anggaran tidak hanya disusun berdasarkan ketentuan-ketentuan teknis ataupun melalui hitungan - hitungan ekonomi semata, tetapi lebih dari itu dokumen anggaran disusun berdasarkan sebuah kesepakatan dan merupakan sebuah terjemahan dari visi dan misi. Dengan demikian, akan banyak kandungan informasi yang diperoleh sebagai dasar dalam pengambilan keputusan sekaligus akan ditemukan makna yang terkandung di dalamnya. Sebagaimana yang diungkapkan Syarifuddin (2009) dalam penelitiannya bahwa anggaran laksana “wajah” dan “hati” para pelaku pengambil keputusan. “Wajah” merupakan suatu realitas fisik, sementara realitas non fisik seperti semangat, emosional, dan jiwa serta aspek spiritual, selama ini hanya diketahui oleh para pelaku keputusan tersebut. Maka realisasi anggaran adalah cermin dari wajah dan hati para aktor yang memainkan perannya masing-masing.

Jika dikaitkan dengan aspek akuntansi, maka anggaran menyajikan data historis yang dibutuhkan dalam akuntansi untuk mengadakan estimasi-estimasi sebagai pedoman kerja di waktu akan datang. Dengan demikian diperlukan pencatatan secara sistematis terkait dengan pelaksanaan anggaran untuk menyajikan data realisasi pelaksanaan anggaran secara lengkap. Sehingga akuntansi tidak saja dilihat dari perannya memberikan legitimasi bagi pembuatan keputusan, akan tetapi deterministik dan ada kesesuaian interpretasi dengan pengguna informasi. Penjelasan ini membawa ke pemahaman sebagaimana Hopwood (1974; dalam Mahsum et.,al, 2016) menyatakan bahwa data akuntansi tunduk pada interpretasi yang berbeda sesuai dengan kebutuhan penerima data.

Dalam pandangan Boland (2015), anggaran tidak hanya melegitimasi perilaku aktor akan tetapi dapat memberikan status moral dan estetika dengan perilaku yang menjamin kebaikan, kebenaran dan keindahannya. Dengan demikian maka sistem akuntansi dan anggaran menjadi alat bagi aktor untuk *transcending*, yang dalam pandangan Giddens (2010) menjadi sebuah kontradiksi sentral dari kehidupan organisasi dalam budaya, kontradiksi antara akumulasi modal dan proses produksi dan pengambilalihan nilai dari anggota organisasi untuk kepuasan pribadinya. Di sisi lain, dari sistem akuntansi dan anggaran tersebut, aktor mengorbankan akumulasi sumber daya pribadinya untuk kepentingan upaya komunal organisasi. Lebih lanjut Boland (2015) berpendapat bahwa akuntansi dan anggaran adalah sistem simbolik budaya yang memungkinkan aktor mengatasi dilema prinsip-prinsip penataan kontradiktif.



Hasil akhir dari anggaran yang direalisasikan adalah laporan atas penggunaan anggaran, sehingga peran informasi akuntansi merupakan komponen yang sangat penting. Dia dapat menyediakan mekanisme dalam menempatkan kekuasaan di tangan tim manajemen, dan disaat yang sama karena memiliki sifat institusional perilaku organisasi, informasi akuntansi membatasi pilihan keputusan yang tersedia bagi manajer dan membentuk cara dimana keputusan dibuat dan diimplementasikan. Salah satu bentuk informasi akuntansi adalah laporan keuangan yang digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan dan evaluasi kinerja, merupakan contoh ritual yang membentuk perilaku organisasi dan memberikan legitimasi kepada keputusan yang didasarkan pada keputusan tersebut (Crowther, 2012). Menurut Crowther, selain dapat menjadi perilaku rutin (seperti prosedur penganggaran), ritual juga mejadi pola perilaku informal yang didasarkan pada norma-norma untuk perilaku yang dikembangkan dari waktu ke waktu.

Ritual penyusunan anggaran (termasuk perencanaan), penetapan, evaluasi, dan pertanggungjawaban merupakan perilaku rutin untuk memenuhi tujuan simbolis yakni mempertahankan kekompakan sosial organisasi melalui partisipasi bersama anggota dalam ritual tersebut. Dalam perspektif Sufianti, dkk, (2013) menggambarkan bahwa koalisi organisasi bersama-sama dengan pola perilaku individu, menghasilkan kecenderungan perilaku yang dilembagakan.

Memahami argumentasi diatas, penulis sepakat bahwa pertanggungjawaban dari pelaksanaan penggunaan anggaran merupakan sebuah kegiatan ritual yang disimbolkan dalam bentuk akuntabilitas atas kinerja keuangan melalui proses panjang dari serangkaian tahapan dalam pengelolaan

keuangan (anggaran) sebagai upaya memenuhi regulasi. Sehingga di proses ini yang dihasilkan adalah informasi menyangkut penggunaan anggaran, yang penerapannya dalam bentuk sistem informasi keuangan daerah (SIKD). Sementara informasi atas penggunaan sumber daya/anggaran (APBD) merupakan bentuk pertanggungjawaban kepala daerah yang dituangkan dalam LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban) di hadapan sidang paripurna DPRD. Dari sisi ini sebenarnya ada hal yang perlu dicermati, yakni sejauhmana pertanggungjawaban ini mampu mengatasi permasalahan yang terjadi di masyarakat. Ada banyak persoalan yang menuai kritik dari masyarakat yang melihat kurang adaptifnya lembaga pemerintah (eksekutif dan legislatif) dalam mengakomodir kebutuhan masyarakat sebagai bagian dari kebijakan publik.

Ketika anggaran daerah tidak menggambarkan bagaimana pengelolaan sumber daya untuk kesejahteraan masyarakat, maka para politisi, birokrat, dan legislatif akan berupaya untuk mempengaruhi persepsi masyarakat dengan membentuk citra seolah-olah mereka telah menjalankan amanah yang dipercayakan oleh *volunteers* (masyarakat). Legislatif yang merupakan representasi masyarakat yang seharusnya bertindak melakukan pengawasan pelaksanaan anggaran daerah justru cenderung lebih bersikap oportunistik dengan mementingkan kepentingan pribadi daripada kepentingan rakyat (Halim dan Abdullah, 2014). Tentu ini menjadi perhatian penting karena anggaran daerah berada dalam wilayah lingkaran kepentingan politik dan kekuasaan. Persoalan lainnya, di anggaran daerah sebagai kumpulan dari anggaran banyak satuan kerja (dinas, badan, kantor, sekretariat) sangat bergantung pada kebutuhan di setiap satuan kerja. Suatu satuan kerja bisa saja mengusulkan

anggaran yang tidak wajar (*mark up*), tidak penting (tidak sesuai dengan prioritas), dan pengurangan dari anggaran tahun sebelumnya (Halim dan Abdullah, 2014).

Berdasarkan pada data menunjukkan lebih dari 75% anggaran daerah di Indonesia digunakan untuk membiayai internal birokrasi, sementara untuk pembangunan dan pelayanan umum relatif terbatas. Kondisi ini dapat diamati dari pelayanan publik seperti pelayanan kesehatan, pendidikan dan pembangunan infrastruktur (Riyanto, 2018). Akibatnya, anggaran daerah yang sejatinya dialokasikan untuk kepentingan masyarakat nyaris terabaikan. Ditengarai bahwa faktor negosiasi dari penentu kebijakan serta keterbatasan dana dari sekian banyak masalah yang harus dibiayai secara maksimal sebagai penyebabnya. Situasi inilah yang kemudian menempatkan posisi tawar menawar (*bargaining position*) dari para aktor untuk mendayagunakan basis kekuasaannya dan menguatkan daya tawar sampai pada tahapan pembuatan konsensus (Santoso, 2016).

Pembahasan informal dalam ruang *consensus building* dapat menjadi kolusi bersama antar aktor internal dengan eksternal dalam merumuskan kebijakan. Kepentingan ini memungkinkan untuk melakukan tindakan strategis yang bersifat jangka panjang untuk melindungi hasil dari pengambilan untuk kepentingan pribadi. Akhirnya birokrat menjadi semakin jauh dari *social concern* dan terpisah dari masyarakat. Mereka mengharapkan hasil yang diperoleh dari tabungan yang semakin menumpuk, namun menyimpang dari realitas pelayanan publik yang mendasarinya. Sehingga tidak mengherankan dengan kondisi perilaku disfungsional, yang dihasilkan pun adalah para bandit politik, karena

kebijakan yang dihasilkan tidak berdasar pada kebutuhan prioritas rakyat atau berdasarkan pada pertimbangan yang rasional.

Persoalan-persoalan yang telah diuraikan diatas pada akhirnya menempatkan posisi akuntabilitas pemerintah daerah berada di area yang 'abu-abu'. Benston (1982) sebagaimana dikutip oleh Sulaiman (2013), mengatakan bila dilihat dari aspek pelaporan keuangan, maka esensi pelaporan keuangan adalah akuntabilitas, yang merupakan konsekuensi dari pertanggungjawaban. Sementara argumentasi Starling (2008:169) menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan kemampuan organisasi sektor publik dalam memberikan penjelasan atas tindakan-tindakan yang dilakukannya terutama terhadap pihak-pihak yang telah diberikan kewenangan untuk melakukan penilaian dan evaluasi terhadap organisasi publik. Kemudian Smyth (2016) berpendapat bahwa akuntabilitas mempunyai hubungan yang erat dengan pelayanan publik, karena masalah akuntabilitas adalah masalah yang menjadi perhatian utama untuk mewujudkan pelayanan publik.

Berdasarkan beberapa pandangan diatas, maka esensi dari akuntabilitas adalah pada pelayanan, dimana setiap badan publik dalam hal ini pemerintah daerah berkewajiban menyediakan dan melayani informasi secara tepat, cepat, dengan cara yang sederhana dan biaya murah. Artinya, bahwa setiap warga negara memiliki hak untuk memperoleh informasi yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah untuk mewujudkan akuntabilitas terutama dari aspek penyediaan informasi keuangan dan program kerjanya.

Berdasarkan pada UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, di beberapa daerah telah menerapkan aturan serta pedoman sebagaimana yang diatur oleh UU tersebut. Namun dalam penyelenggaraannya

belum sesuai yang diharapkan terutama oleh publik yang membutuhkan informasi. Konsep transparansi yang diarahkan pada keterbukaan informasi sebagai dasar dalam pelaksanaan akuntabilitas, ternyata masih di permukaan saja. Padahal secara konsep, aspek akuntabilitas menjelaskan adanya hubungan moral antara pihak yang memiliki kuasa memastikan bahwa pihak lainnya melakukan tugas yang diberikan. Sehingga terdapat makna hubungan signifikan diantara keduanya.

Namun, faktanya banyak pejabat publik yang lebih *respect* pada pencapaian angka-angka ekonomi sebagai wujud akuntabilitasnya. Regulasi atas pelaksanaan akuntabilitas dipandang telah membelenggu kebebasan berpikir dan menjadi sesuatu yang menkhawatirkan bagi pejabat publik. Behn (2011) mengatakan : *‘They recognize that if someone is holding them accountable, two things can happen: When they do something good, nothing happens. But when they screw up, all hell can break loose. Those whom we want to hold accountable have a clear understanding of what accountability means: Accountability means punishment.’* Hal ini yang membuat banyak program pemerintah yang diusung untuk memenuhi aspirasi publik, hanya sekedar formalitas, sehingga manfaat serta hasilnya pun menjadi kurang jelas. Salah satu contoh nyata adalah LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah) belum sepenuhnya mencerminkan kinerja pemerintah, karena manfaat yang dirasakan masyarakat atas informasi tersebut nyaris tidak ada.

Akuntabilitas pun dimaknai beragam oleh pejabat publik. Fenomena yang berkembang di beberapa daerah cenderung hanya mengejar predikat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan predikat lainnya sebagai bentuk akuntabilitas pemerintah dengan tujuan peningkatan citra positif pada pemerintah

daerah, bahwa roda pemerintahan telah akuntabel dan bersih (rilis lampung.id). Bahkan yang lebih ekstrim, untuk memperoleh predikat WTP tidak jarang daerah melakukan suap kepada auditor Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) agar daerah tersebut memperoleh opini WTP. Cara ini dilakukan tidak lain adalah agar daerah memperoleh *reward* dari pemerintah pusat berupa dana insentif daerah yang peruntukannya kadang tidak jelas kemana dan siapa yang menikmati.

Jika dihubungkan dengan proses kebijakan anggaran, sebenarnya melibatkan berbagai perjuangan politik antara pemerintah, legislatif dan masyarakat (Santiso, 2016). Diharapkan adanya sinergitas dari komponen masyarakat tersebut yang ditujukan sebagai upaya agar proses pemerintahan yang sejahtera dapat berjalan. Pemerintah bertanggung jawab kepada legislatif juga kepada masyarakat. Demikian halnya legislatif memiliki tanggung jawab pada masyarakat terutama pada konstituennya, karena sebagai representasi masyarakat, legislatif memiliki kewenangan untuk mengatur anggaran sehingga pemerintah sama sekali tidak dapat menyalahgunakan alokasi pengeluaran. Di satu sisi, masyarakat juga memiliki kepentingan dalam proses anggaran melalui aspirasinya. Anggaran tersebut diharapkan akan dapat menyampaikan pelayanan publik sebagaimana tertib dalam dokumen perencanaan, yang memiliki legitimasi dari proses politik. Karenanya, masyarakat akan mendapatkan keuntungan dalam pelaksanaan anggaran.

Faktanya konsep ideal itu tidak sejalan dengan yang diharapkan. Hayat (2018) dalam studinya menyatakan: proses anggaran dan pelaksanaannya kurang fokus pada debat publik dan pengawasan, sering tidak transparan dan nyaris tidak melibatkan masyarakat sipil. Partisipasi publik sangat minim karena aspirasi rakyat yang seharusnya disampaikan oleh anggota

legislatif cenderung terabaikan. Oleh karenanya anggaran tidak dapat diharapkan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat. Tidak sedikit daerah di Indonesia yang mengalami hambatan-hambatan dalam proses pemerintahan dikarenakan komunikasi politik antara beberapa lembaga pemerintahan yang sangat kurang.

Akhirnya, untuk mereduksi berbagai persoalan terkait dengan akuntabilitas anggaran, maka pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan diantaranya adalah Pedoman Pengurusan Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah (Kepmendagri No.29 tahun 2002), Tata Cara Penyusunan APBD, pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD, Permendagri No 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah untuk pelaksanaan akuntabilitas. Kemudian Osborn dan Gaebler (1996, dalam Fanani, 2008) menawarkan sepuluh prinsip yang harus diperhatikan, yakni pemerintah seharusnya lebih berfungsi mengarahkan daripada mengayuh, memberi wewenang dibanding melayani, menyuntikkan persaingan (kompetisi) dalam pemberian pelayanan, digerakkan oleh misi bukan peraturan, berorientasi pada hasil (*outcome*) bukan masukan (*income*), berorientasi pada pelanggan bukan pada birokrasi, menghasilkan dibanding membelanjakan, mencegah ketimbang mengobati, desentralisasi dan pemerintah berorientasi pada pasar. Menurut mereka, jika kesepuluh prinsip tersebut diimplementasikan dalam pemerintahan dan dijalankan sekaligus, maka dipastikan pelayanan publik menjadi lebih optimal dan akuntabel.

Terlebih dengan kemajuan teknologi informasi sebenarnya mampu memberikan perubahan pada tatanan organisasi dan hubungan sosial serta

kemasyarakatan. Saat ini perkembangan teknologi informasi telah melahirkan model pelayanan publik yang pelaksanaannya dilakukan melalui *electronic system* (Soesetyo, 2013). Hal ini dapat dirasakan dari perkembangan revolusi industri yang saat ini berada pada era revolusi industri 4.0 yang telah memberi dampak pada berbagai sendi kehidupan. Konsekuensi dari penggunaan seperti *internet of things*, *big data/data analytics*, *business process automation*, *blockchain/distributed ledger*, *artificial intelligence* dan *cloud computing* sangat memungkinkan dapat meningkatkan performa di organisasi pemerintah (Purwandini & Irwansyah, 2018).

Kemajuan yang sangat cepat di bidang teknologi telah membawa perubahan secara fundamental pada cara hidup, bekerja dan relasi organisasi dalam berhubungan antara satu dengan lainnya. Sehingga sangat memungkinkan adanya transformasi organisasi pemerintah sebagai konsekuensi dari Revolusi Industri 4.0. Transformasi organisasi pemerintah akan semakin terus diupayakan agar responsif terhadap perubahan (setkab.go.id,2019). *Internet of Things (IOT)* misalnya, dapat memberikan dampak nyata dalam meningkatkan transparansi dan kondisi di pemerintahan. *Artificial intelligence* dapat membantu dalam proses seleksi *project* pada penganggaran modal, karena AI dipandang dapat menghasilkan keputusan yang konsisten, dan meningkatkan akuntabilitas penganggaran. Kemampuannya terutama dapat meningkatkan keamanan dalam proses pelaporan keuangan pemerintahan khususnya dalam mendeteksi aktivitas keuangan yang tidak wajar seperti pencucian uang dan korupsi (Susanto dan Wicaksono, 2016). Dengan demikian, sejatinya Revolusi Industri 4.0 memberi peluang dalam mengefektifkan fungsi dan peran organisasi pemerintah terutama dalam percepatan penerapan e-



*governance*. Dampak yang ditimbulkan adalah kemudahan dan percepatan dari berbagai aktivitas manusia, dimana seluruh elemen kehidupan telah dipengaruhi oleh perkembangan teknologi termasuk organisasi publik. Dengan diterapkannya Pemerintahan elektronik atau *e-government* sebagai sistem informasi manajemen dalam bentuk implementasi pelayanan publik berbasis teknologi informasi dan komunikasi diyakini sangat berpengaruh pada *good governance*. Agar tercipta *clean and good governance* utamanya dari aspek akuntabilitas publik, dibutuhkan sebuah kebijakan untuk melakukan perubahan sistem ketatalaksanaandan kelembagaan yang terarah melalui pemanfaatan ICT (*Information and Communication Technologies*). Tetapi ini perlu juga didukung oleh partisipasi masyarakat (Susartono, 2006).

Sebuah inovasi yang dilakukan pemerintah seperti sistem *e-budgeting* memberikan kemudahan kinerja organisasi bagi sistem keuangan di pemerintah terutama perannya dalam pembuatan anggaran (Gunawan, 2016). Selain dapat mempersingkat waktu dalam proses pembuatan anggaran, sistem ini juga berfungsi sebagai alat pengendalian atau pengawasan. Adapun pengendalian yang dimaksudkan adalah mengantisipasi kesalahan yang mungkin terjadi seperti adanya *mark-up* ([e-budgeting.surabaya.go.id](http://e-budgeting.surabaya.go.id), 2020). Salah satu daerah yang berhasil dalam penerapan *e-budgeting* adalah Kota Surabaya yang mampu mengefesiensikan biaya, waktu, efektifitas kerja serta transparansi (Khoirunnisa dan Arishanti, 2017). Akhirnya, dengan perubahan yang sangat cepat, maka akan sangat mempengaruhi pelayanan serta pemerintahan dalam segala aspeknya untuk melakukan berbagai inovasi sebagai bentuk reformasi birokrasi sebagai upaya pelayanan informasi ke masyarakat secara transparan.

Sesuai dengan instruksi presiden yang tertuang dalam UU No 23 tahun 2014 dan Permendagri No 86 tahun 2017, bahwa penerapan *e-budgeting* diharapkan dapat mengurangi jumlah temuan terkait kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran dan pendapatan belanja. Karena di dalam tahapan *e-budgeting* terdapat mekanisme Musrebang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) yang melibatkan seluruh pihak untuk terlibat (masyarakat, pemerintah daerah dan legislatif) sehingga aspek transparansi, konsistensi dan akuntabilitas publik bisa terwujud. Disamping itu, dalam penyusunan anggaran melalui *e-budgeting* terdapat salah satu prosedur yakni RKPD yang outputnya berupa Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang di dalamnya terdapat Analisis Standar Belanja (ASB) dan Analisis Standar Harga (ASH) (Setyawan, 2020). Jadi, secara ideal kalau pemanfaatan informasi teknologi dapat digunakan dengan baik, maka persoalan-persoalan yang timbul dari minimnya informasi secara minimal dapat diatasi. Karena saat ini dengan arus informasi dan teknologi yang sedemikian cepat, banyak aspek dan fungsi pemerintah konvensional secara tidak langsung dapat diambil alih oleh masyarakat (Djunaedi, 2008). Apalagi saat ini sorotan dari berbagai diskursus atas disrupsi teknologi terjadi di berbagai aspek kehidupan. Di sektor bisnis transportasi dan ritel menjadi contoh dimana dampak teknologi telah memporak-porandakan sektor tersebut. Hal ini bisa saja merambah ke sektor pemerintah jika tidak diantisipasi lebih awal. Tidak dapat dipungkiri bahwa inisiasi untuk melakukan sebuah perubahan terutama yang sifatnya masih baru sering berbenturan dengan regulasi sesuai dengan hierarkinya, sejak pada fase Undang-Undang, PP, Peraturan Menteri serta berbagai turunan aturan lainnya yang memiliki konsekuensi pada penyesuaian kebijakan dan regulasi. Sehingga

perlu kehati-hatian dalam menerjemahkan kemajuan teknologi ke dalam sistem dan prosedur pemerintahan, terutama dalam hal keuangan negara. Karena hal ini berkaitan dengan aspek akuntabilitas mengingat sumber utama APBN adalah dari pajak (Siallagan, 2018).

Meskipun pemanfaatan informasi teknologi telah dirancang sedemikian rupa, dan beberapa pemerintah daerah telah menggunakannya, namun persoalan klasik dalam perencanaan APBD setiap tahunnya terutama di pemerintahan daerah yang cukup jauh dari pemerintah pusat, kerap menuai kritik dan cenderung berpotensi merugikan masyarakat. Menurut Ahmad Erani Yustik seorang Direktur Eksekutif Institute for Development of Economics and Finance (INDEF), bahwa APBN/APBD selalu di desain defisit baik dari dinas atau instansi terkait sehingga memberi kesempatan adanya inefisiensi dan praktik koruptif. Desain APBN/APBD hanya dipahami sebagai proses teknokratis untuk mengalokasikan sumber daya ekonomi (anggaran), Asumsi ekonomi makro yang disusun hanya mendasarkan kepada tujuan sempit tetapi mengabaikan semangat keadilan sosial, seperti aspek ketimpangan pendapatan.

Sehingga menjadi penting untuk mencermati perilaku manusia dibalik pemanfaatan teknologi dalam kaitannya dengan anggaran. Kalau merujuk pada UU 1945 pasal 23 (1) tentang penggunaan anggaran secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat maka penjabaran dan parameter yang digunakan untuk kalimat “sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat” dan kata “terbuka” dalam pengelolaan anggaran masih minim (Budget brief, 2012). Besaran anggaran tidak mencerminkan permasalahan dan kontekstualisasi dasar pembangunan nasional. Ini bisa dilihat pada alokasi anggaran ke sektor pertanian, padahal disektor ini sebagian tenaga

kerja berada disana. Keterbukaan informasi bagi publik terhadap seluruh proses dan dokumen anggaran mestinya dijamin oleh UU dan itu perlu dilakukan uji publik terhadap APBN/APBD sebelum diberlakukan untuk memastikan anggaran yang disusun memiliki semangat konstitusional.

Studi yang dilakukan Safroni (2012) menemukan dari beberapa faktor penyebab lemahnya birokrasi, selain pemanfaatan teknologi informasi yang masih kurang, adalah faktor komunikasi yang tidakimbang atau kurang terbuka dan masih kentalnya mental dan budaya kekuasaan dalam diri birokrat. Kalau melihat pada teori Van Horn dan Van Mater tentang komunikasi organisasi, maka masing-masing individu (*implementors*) harus memahami standar tujuan dan bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, dan ini harus dikomunikasikan kepada para pelaksana secara konsisten untuk meminimalisir kesalahpahaman (Khotimah dan Astuti, 2019). Kondisi ini dapat ditemukan saat pembahasan anggaran yang kerap dilaksanakan di 'ruang gelap'. Di tahapan ini publik bahkan media tidak memiliki akses untuk memantau, *tau-tau* sudah diketok palu untuk penetapannya. Kuatnya budaya birokrasi yang melekat di tubuh pemerintah ditambah legislatif yang seakan menutup mata, memandang bahwa meskipun tanpa partisipasi masyarakat membuat mereka mampu melaksanakan otonomi daerah dan terkesan kurang mau membuka kran partisipasi masyarakat. Sehingga kebijakan yang diambil pun tidak semua dikomunikasikan dengan masyarakat. Melihat kondisi demikian, menunjukkan bahwa masalah utama terletak pada komunikasi yang tidak merata, dimana hanya salah satu pihak saja yang memainkan perannya dan melalaikan peran serta lainnya. Tidak adanya partisipasi yang demokratis menjadi pertanda bahwa

kegiatan yang disusun pemerintah tidak memiliki semangat kebersamaan dan berakibat pada rendahnya tingkat kepercayaan rakyat pada pemerintah.

Mekanisme non formal sebagai prakarsa inovatif partisipasi publik yang didorong oleh organisasi masyarakat sipil merupakan kekuatan penekan dan pengimbang dalam proses penyusunan APBD. Menurut Hikam (1998) terdapat tiga ciri utama *civil society*, *pertama*, adanya kemandirian yang cukup tinggi dari individu-individu dan kelompok dalam masyarakat, terutama ketika berhadapan negara; *kedua*, adanya ruang publik yang bebas sebagai wahana bagi keterlibatan politik secara aktif dari warga negara melalui wacana dan praksis yang berkaitan dengan kepentingan publik; *ketiga*, adanya kemampuan membatasi kuasa negara agar negara tidak melakukan intervensi.

Partisipasi publik melalui mekanisme non formal dipandang lebih efektif dibanding melalui mekanisme formal semisal di kegiatan musrembang (Waidi, dkk, 2008). Di negara-negara demokrasi, partisipasi warga dalam proses kebijakan merupakan hal yang lazim. Partisipasi publik dalam proses kebijakan tidak hanya merupakan cermin demokrasi yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari melainkan juga bermanfaat bagi pemerintah. Partisipasi masyarakat dalam penganggaran harus dilakukan pada setiap tahapan dalam siklus anggaran mulai dari penyusunan, ratifikasi, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban (Mardiasmo, 2013).

Problem nyata yang dihadapi adalah mekanisme partisipasi yang ada tidak cukup memberikan ruang apresiatif dari masyarakat karena partisipasi yang dijalankan hanyalah partisipasi yang semu, simbolis penuh dengan manipulasi karena aturan-aturan yang diberlakukan tidak bisa menjamin proses akuntabilitas berdasarkan *people need assessment* (Nurhamid, 2008). Justru yang dominan

adalah *government need assessment*. Tidak dipungkiri bahwa kuasa yang dimiliki oleh eksekutif maupun legislatif memberi 'ruang' bagi keduanya untuk melanggengkan segala keinginan mereka. Dalam konteks akuntabilitas (anggaran), eksekutif memiliki kecenderungan untuk memperbesar kewenangannya dari segi finansial maupun non-finansial, sementara legislatif mengutamakan *self interest* (Syafiie, 2013).

Kondisi ini membuka peluang terselenggaranya praktik mafia di kalangan keduanya, karena lobi anggaran misalnya dilakukan secara tertutup dan biasanya mendapat persetujuan pimpinan komisi dan anggota Badan Anggaran pada komisi yang bersangkutan (kompas.com, 2011). Klaim pemerintah-DPR bahwa anggaran sudah berjalan terbuka di beberapa pemerintah daerah rupanya berjalan setengah-setengah (BBC News, 2017). Keterbukaan dokumen melalui website pemerintah daerah hanya yang bersifat umum, seperti rincian anggaran, RUU APBD dan saat telah ditetapkan menjadi UU. Dokumen penting yang seharusnya membuka ruang keterlibatan publik, tampaknya masih belum terpublikasi (OMBUDSMAN, 2020). Misalnya, kumpulan RKA (Rencana Kerja Anggaran) sebagai bahan pengajuan oleh eksekutif yang dibahas bersama DPR, justru tidak tersentuh oleh akses publik. Padahal dengan terpublikasikannya dokumen ini, publik memiliki ruang untuk turut mengkritisi serta memberi masukan rancangan anggaran sebelum penetapannya, sehingga dapat mencegah praktik pemborosan anggaran dan upaya melakukan korupsi melalui perencanaan anggaran.

Gambaran tersebut menandakan tidak efektifnya pola komunikasi bagi relasi antar individu (*space*). Telah terjadi pereduksian ruang komunikasi utamanya kepada masyarakat yang sejatinya mereka memiliki hak untuk

memperoleh informasi yang dibutuhkan (Masmuh, 2010). Justru yang tampak 'harmonis' adalah hubungan antara eksekutif dan legislatif dan sangat berbeda hubungannya antara masyarakat dengan eksekutif, maupun masyarakat dengan legislatif (BBC News, 2017). Masyarakat menjadi termarginalkan jika itu di wilayah kebijakan anggaran. Sehingga komunikasi yang cukup nyata terkait akuntabilitas anggaran adalah melibatkan kedua lembaga pemerintahan (eksekutif-legislatif).

Dalam pernyataannya George Simmel sebagaimana dikutip oleh Safroni(2012) mengutarakan bahwa masyarakat bukan tercipta dari kekuatan supra individual yang mengharuskan individu tunduk dan bekerja melalui struktur sosial dan masyarakat bukanlah kekuatan rasional, yang menempatkan subyek sebagai pencipta tunggal dari realitas. Masyarakat terbangun dari individu yang berinteraksi. Individu inilah yang *real*, yang menciptakan interaksi. *Space*, merupakan ruang bagi terjadinya interaksi. Melalui interaksi memunculkan pengalaman bagi individu. Dan *space* merupakan tempat bagi kreasi energi psikis individu yang terlibat didalamnya. Energi psikis ini dimaksudkan adalah substansi individual, yang bergerak dalam ruang sosial.

Interaksi individu yang bergerak dalam ruang sosial tidak berdiri sendiri. Keberadaannya akan memberi makna saat individu tersebut berinteraksi dengan individu lain, dimana interaksi ini menciptakan tindakan komunikasi resiprokal. Dengan demikian bukan menjadi persoalan adanya ruang komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat dalam rangka peningkatan *good governance*. Persoalannya adalah spirit dari nilai-nilai sosial didalam budaya organisasi organisasi semakin menurun. Masmuh (2010) mengatakan bahwa budaya organisasi sebagai pembentuk realitas organisasi yang memberi makna kepada

anggotanya. Dalam budaya organisasi terkandung norma, nilai, kepercayaan, adat, upacara, sikap dan konsep lain yang dianut oleh individu, kelompok, masyarakat atau organisasi. Minimnya pemerintah daerah membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi ditambah kentalnya faktor senioritas, diyakini sebagai biang dinamika komunikasi yang tidak dinamis (Purworini, 2014) menunjukkan nilai yang tertanam di organisasi tersebut. Karakter individu yang merasa memiliki *power* memberi kesan bahwa keputusan yang diambil adalah yang terbaik menurutnya dan tidak perlu membuka hubungan partisipasi publik kecuali yang dianggap memberi kontribusi dan faedah menurut “versinya”. Sehingga informasi diberikan ke publik sekedar memenuhi aspek regulasi dan terkesan formalitas dimana publik hanya mampu melihat dan mendengarkan capaian kinerja pemerintah melalui website, beragam penghargaan yang diberikan pemerintah pusat, atau pertanggungjawaban kepala daerah di depan sidang paripurna tanpa terlibat aktif di dalamnya. Hal ini mencerminkan mental pejabat yang memiliki kuasa kurang apresiatif terhadap level bawah.

Dalam bukunya, Haryanto (2017), menyatakan bahwa interaksi politis-birokrat telah mencirikan semua hasil kebijakan. Dengan adanya informasi yang asimetris, terdapat kemungkinan birokrat menggunakan keahlian dalam kebijakan mereka dibanding politisi dan memiliki informasi privat tentang kinerja mereka sendiri yang mereka tidak bagikan kepada politisi (McCubbins, 1985). Ini memberi potensi pengambilan keputusan yang tidak efektif, karena kebijakan yang bersandar pada kepentingan birokrat dapat menurunkan kesejahteraan sosial (Niskanden, 1971; dalam Damayanti, 2018). Di sisi lain, ada kemungkinan politisi bertindak melalui janji politik dalam menyeimbangkan informasi antara mereka dan birokrat.



Pada akhirnya, akuntabilitas anggaran di pemerintah daerah tidak hanya dimaknai pada aspek manajerial (pelaporan keuangan) saja, tetapi lebih dari itu bagaimana memberikan informasi yang dapat sampai ke masyarakat. Artinya, tidak ada jalur atau kanal yang menghambat masyarakat atau publik saat mereka ingin mengetahui sampai sejauhmana pemanfaatan anggaran daerah. Masyarakat memiliki kesetaraan dan mereka memiliki hak untuk tahu. Dari sini dapat dipahami bahwa aspek komunikasi memegang peran penting dalam mensinergikan komunikasi antara eksekutif, legislatif dan masyarakat. Untuk sampai pada ranah yang ideal tersebut, penulis mencoba menawarkan solusi alternatif dengan mengusung konsep yang dibawa oleh Habermas.

Persoalan-persoalan yang telah penulis uraikan sebelumnya cukup memberi gambaran dan pemahaman bahwa dibalik akuntabilitas anggaran diwarnai oleh ketimpangan, ketidakadilan, penyalahgunaan, dan penyusunan perencanaan pembangunan seringkali tidak disesuaikan dengan kebutuhan dan prioritas pembangunan. Tampaknya birokrasi tidak berupaya meluruskan ketika terdapat ketidaksesuaian kepentingan *riil* masyarakat dengan prinsip perencanaan yang baik, yang terjadi justru tunduk dan cenderung melakukan penyimpangan yang dilakukan secara berulang. Kondisi ini menunjukkan mekanisme *check and balances* secara internal maupun eksternal belum berfungsi dengan efektif.

Jika dikaitkan dengan pemikiran Habermas, maka persoalan-persoalan itu tidak lepas dari rasionalitas yang membelenggu di kalangan *decision maker* yang melihat berbagai kebijakan hanya berorientasi praktis. Rasionalitas demikian lebih mengedepankan pada tujuan pencapaian hasil maksimal sehingga membuka peluang pada penguasaan atas manusia lain (Hardiman, 2009).

Dalam pandangan Habermas rasionalitas disebut sebagai rasionalitas instrumental atau rasionalitas strategi. Habermas memandang bahwa untuk membebaskan komunikasi dari dominasi maka perlu rasionalitas atas tindakan komunikatif. Rasionalisasi yang dimaksud adalah yang meliputi emansipasi, menyingkirkan penghalang komunikasi (Habermas, 1970). Tindakan agen-agen yang terlibat dikoordinasikan bukan melalui perhitungan egosentris untuk mencapai keberhasilan tetapi melalui tindakan untuk mencapai pemahaman. Dalam tindakan komunikatif, partisipan tidak berorientasi pada keberhasilan mereka sendiri, mereka mengejar tujuan individual di bawah kondisi dimana mereka mengharmoniskan rencana tindakan mereka berdasarkan definisi situasi bersama (Habermas, 1984:284).

Untuk mencapai kesepahaman dalam tindakan komunikatif, maka diperlukan ruang bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi. Secara konsep, Habermas berbeda dengan Simmel yang menunjukkan bahwa *space* sebagai ruang yang darinya individu melakukan sebuah praktek sosial atau sebuah artikulasi melalui rasionalitas komunikatif. Konsep ruang publik muncul dalam kerangka kewarganegaraan. Subyek yang dimaksudkan adalah warga negara yang memiliki hak untuk membicarakan permasalahannya dalam konteks relasinya dengan negara. Habermas memberikan basis tentang bagaimana *space* diarahkan sebagai ruang dimana individu mengubah dirinya menjadi publik. Melalui publik, individu memiliki kesetaraan dalam ruang publik emansipatorik untuk membicarakan otoritas, yakni otoritas yang bersumber dari kekuatan legal formal dalam mengatur kehidupan masyarakat. Otoritas publik bukan sesuatu yang darinya kekuasaan dan ketentuan menjadi absolut.

Dengan demikian konsep rasionalitas komunikatif dapat dijadikan sebagai alternatif dalam memecahkan komunikasi yang tereduksi yang selama ini sering dijadikan sebagai permasalahan dalam proses yang berhubungan dengan akuntabilitas anggaran. Tawaran ini diharapkan dapat menciptakan pemahaman dari elemen masyarakat (pemerintah, parlemen, dan masyarakat) atas fungsinya dalam meningkatkan kualitas pengambilan keputusan.

Untuk lebih menambah wawasan penulis, selain menggunakan teori tindakan komunikatif Habermas sebagai basis analisis dalam penelitian ini, penulis dibekali dengan beberapa penelitian yang relevan dan teori-teori lainnya sebagai bahan kajian untuk menjembatani persoalan terkait akuntabilitas anggaran. Hal ini penting karena dalam melakukan penelitian, untuk menangkap berbagai fenomena yang diangkat sebagai permasalahan penelitian, riset sebelumnya dapat dijadikan sebagai pembanding atau memiliki hubungan yang relevan. Sehingga dari sini dapat diperoleh kebaharuan penelitian.

Adapun beberapa penelitian empiris tentang akuntabilitas di sektor publik khususnya anggaran telah banyak dilakukan dengan menggunakan pendekatan *positivisme*, seperti ; dugaan penyalahgunaan anggaran karena faktor kepentingan pribadi di kalangan politisi. Sehingga perlu peningkatan kualitas laporan keuangan dan pengendalian agar berdampak pada akuntabilitas kinerja pemerintah sekaligus sebagai upaya mencegah fraud merupakan temuan dari penelitian Santoso dan Pambelum (2008), Idhar Yahya (2016), menemukan bahwa konsep transparansi dan akuntabilitas dapat diwujudkan melalui manajemen keuangan daerah dalam bentuk laporan keuangan baik kepada pemerintah pusat, legislatif, dan masyarakat, Ritonga dan Alam (2010), melihat adanya indikasi perilaku oportunistik calon *incumbent* dalam proses APBD

menjelang pelaksanaan pemilu maka sehingga berdampak pada pertanggungjawaban anggaran. Akbar (2016), melihat bahwa alasan perlunya akuntabilitas adalah dari kapasitas organisasi, komitmen manajemen dan tekanan eksternal. Menurutnya, jika dikaitkan dengan konsep *isomorphism*, hasilnya menunjukkan *normative isomorphism* lebih dominan daripada *coercive isomorphism*, dimana kondisi ini biasanya terjadi di negara-negara maju. Adapun temuannya dari tiga faktor yang mendominasi akuntabilitas di Indonesia adalah kapasitas organisasi, sementara tekanan eksternal dan komitmen manajemen tidak terbukti berpengaruh.

Selain menggunakan pendekatan *positivisme*, riset tentang akuntabilitas di sektor publik menggunakan pendekatan *nonpositivisme* semakin berkembang. Misalnya penelitian yang dilakukan oleh Randa dan Daromes (2014), yang bertujuan mentransformasi nilai akuntabilitas budaya lokal (budaya Tana Toraja) dalam meningkatkan pelaksanaan akuntabilitas pemerintah daerah bersama masyarakat, dengan menggunakan pendekatan etnografi kritis inkulturatif. Hasil penelitian menunjukkan adanya dua jenis akuntabilitas yakni akuntabilitas masukan (akuntabilitas penyusunan program yang dilakukan oleh pihak agen yakni pemerintah daerah ) dan keluaran (aktivitas yang dilakukan oleh pihak prinsipal, yakni masyarakat). Rekonstruksi akuntabilitas masukan dan keluaran dinyatakan dalam aktivitas kombongan (duduk bersama untuk memecahkan suatu masalah). Kemudian riset Manguma, dkk (2019), bertujuan untuk memaknai praktik akuntabilitas dalam organisasi Gereja Jemaat Tallunglipu, menggunakan pendekatan deskriptif. Hasilnya menunjukkan bahwa ada tiga akuntabilitas yang dimaknai dalam Gereja Tallunglipu yaitu *pertama*, akuntabilitas keuangan yang dimaknai sebagai bentuk pertanggungjawaban pihak Gereja

kepada jemaatnya dengan pencatatan laporan keuangan yang transparan melalui warta jemaat, *kedua* adalah akuntabilitas transedental atau pertanggungjawaban kerohanian yang dimaknai dalam bentuk aktivitas yang dilakukan oleh pihak gereja dalam memenuhi tugas pelayanan salah satunya melayani sesama, *ketiga* adalah akuntabilitas horizontal yang dimaknai sebagai bentuk pertanggungjawaban pihak gereja yang luar biasa kepada jemaatnya dalam bentuk diakonia.

Begitu pula riset yang dilakukan oleh Damayanti, dkk (2012), dimana tujuan penelitiannya untuk mengetahui bagaimana informasi akuntansi dimaknai oleh masyarakat dan pemerintah daerah Kabupaten Gowa dalam konstruksi akuntabilitas publik. Studi yang dilakukan menggunakan metodologi interpretif dengan menggunakan cara pandang nominalis dari paham *nominalism* yang melihat realitas sosial sebagai suatu yang tidak lain adalah label, nama, atau konsep yang digunakan untuk membangun realitas. Para nominalis memandang bahwa sesungguhnya tidak ada sesuatu yang nyata. Nama-nama hanya dianggap sebagai kreasi artifisial yang kegunaannya tergantung pada kesesuaian untuk mendeskripsikan, memberikan arti, dan menegosiasi sesuatu atau dunia luar. Temuan dari studi ini adalah pemerintah kabupaten Gowa belum melakukan upaya sukarela untuk menyesuaikan model pengelolaan dan pelaporan mereka dengan kebutuhan khas akuntabilitas sektor publik. Penyesuaian semacam ini seharusnya dimulai dari pendefinisian dengan jelas tujuan yang ditugaskan pada pemerintah daerah, sehingga dapat ditemukan indikator untuk mengukur sejauhmana tujuan telah tercapai.

Berbagai penelitian terdahulu yang telah penulis uraikan, memberi penegasan dan menunjukkan bahwa kuasa yang dimiliki para aktor dalam

penetapan kebijakan anggaran di pemerintah daerah mampu membentuk sekaligus mencerminkan wajah akuntabilitas pemerintah daerah. Meskipun penelitian-penelitian tersebut dilakukan di tempat, situasi dan kondisi yang berbeda, namun hal itu tidak dapat digeneralisir (khusus penelitian dengan pendekatan kualitatif). Dengan beragamnya penelitian yang dilakukan secara empiris, telah memberi warna bagaimana praktik akuntabilitas dilaksanakan,

Adapun penelitian yang penulis lakukan lebih difokuskan pada domain pertanggungjawaban kebijakan anggaran, dimana eksekutif dan legislatif merupakan aktor utama dalam proses akuntabilitas anggaran. Meski demikian tidak menutup kemungkinan masyarakat pun ikut memikul tanggungjawab saat mereka berpartisipasi dalam kebijakan publik. Sehingga, perlu dibangun komunikasi yang seimbang sebagai suplemen dalam mendorong akuntabilitas dan kinerja di organisasi khususnya sektor publik. Dengan membuka informasi sebagai bentuk komunikasi akan berdampak pada pengambilan keputusan dan pada tingkat tertentu dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat/publik.

Dengan demikian, fokus penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya. Disamping itu, penelitian ini menggunakan paradigma kritis, yang posisinya tentu berbeda dengan paradigma interpretif, etnografi, dan deskriptif. Teori kritis memandang posisinya sebagai teori yang mencerahkan, yang berusaha menyingkap segala hal yang menutup realitas tidak manusiawi dalam kesadaran dan pikiran manusia (Lubis, 2006:12). Yang dimaksudkan disini adalah tidak sekedar pada tataran *to understand* (memahami), melainkan *emancipation and to transform* (tujuannya untuk melakukan perubahan).

## 1.2. Motivasi Penelitian

Terdapat beberapa alasan penulis *interest* dengan topik ini. *Pertama*, bidang akuntansi sektor publik menawarkan berbagai pilihan unik yang dapat dikaji. Disamping itu riset di bidang akuntansi sektor publik dipandang masih relatif baru, maka belum ada teori atau paradigma penelitian yang mapan digunakan sebagai acuan dasar untuk melakukan penelitian (Harun, 2019). Hal ini membuka keleluasaan bagi peneliti untuk mengkaji praktik akuntabilitas dengan menggunakan perspektif teori tindakan komunikatif dengan pendekatan kritis. *Kedua*, selama ini akuntabilitas dipahami hanya sebatas di pemenuhan dokumen administratif sebagai alat utama yang disampaikan pihak eksekutif kepada legislatif dan publik. Informasi yang diberikan baik kepada legislatif maupun kepada masyarakat digunakan sebagai kontrol sekaligus respon atas kepentingan mereka, namun ini menjadi kekhawatiran bagi pejabat pemerintah saat mereka terperangkap dalam kesulitan memberikan informasi secara detail sejak di pembahasan anggaran sampai di tahapan evaluasi. Oleh karenanya ada upaya untuk menutup kran informasi sehingga ruang untuk komunikasi nyaris tertutup bagi publik.

Demikian halnya dalam menjalankan tugas birokrasi, terkesan lebih mengikuti pola monoton, bahkan tidak mau menggunakan diskresinya untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Padahal akuntabilitas ditegakkan demi peningkatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah dan ini terakselerasi jika diskresi birokrasi digunakan secara tepat. Kondisi ini mengarahkan pada penulis untuk menerjemahkan konsep akuntabilitas yang dapat memperkuat peran pemerintah.

Penulis juga tertarik menjadikan Kota Gorontalo sebagai objek penelitian, karena karakteristik masyarakatnya yang secara umum masih memegang teguh nilai-nilai dari adat istiadat dan budaya religi. Secara struktur sosial, nilai-nilai budaya setempat seperti kebersamaan yang menjunjung tinggi kejujuran dijadikan sebagai pegangan hidup masyarakat setempat. Nilai tersebut dipandang sebagai modal sosial yang patut dipertahankan, karena sejatinya untuk mendapat kepercayaan, maka kejujuran sebagai modal untuk memperoleh kepercayaan tersebut.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka yang menjadi pertanyaan di penelitian ini adalah “bagaimana model akuntabilitas yang meng-orientasikan pada pembebasan komunikasi publik untuk menciptakan sinergi pertanggungjawaban eksekutif-legislatif-masyarakat.”

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada permasalahan dan fokus penelitian, maka penelitian ini bertujuan menghasilkan model akuntabilitas yang menyinergikan pertanggungjawaban eksekutif, legislatif, dan masyarakat yang bebas dari dominasi.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun hasil yang diharapkan dari penelitian ini adalah dapat memberikan kontribusi, baik secara teoritis maupun praktis. Manfaat teoritis dari penelitian ini, memberi sumbangan pemikiran atau wacana baru tentang akuntabilitas pada bidang akuntansi sektor publik, utamanya di organisasi pemerintah yang memiliki karakteristik serta ciri khas yang unik dalam hubungan



yang saling mempengaruhi. Adapun gagasan dari penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan bagi peneliti lainnya untuk menguji secara empiris dengan pendekatan lain.

Secara praktis, penelitian ini memberikan gagasan bagi terbukanya ruang bagi publik untuk secara aktif terlibat dalam keseluruhan tahapan proses pertanggungjawaban publik sehingga dapat memberikan masukan atau kritik dalam rangka penetapan kebijakan. Dengan demikian publik akan memiliki kesetaraan dalam menyampaikan aspirasinya.

## BAB II

### ANGGARAN PUBLIK : MEMADUKAN AKUNTABILITAS DALAM TEORI TINDAKAN KOMUNIKATIF

#### 2.1. Pendahuluan

Uraian bab ini bertujuan menjelaskan pentingnya akuntabilitas dan komunikasi dalam anggaran publik. Untuk memahami hal yang dimaksud, maka di bab ini akan diuraikan pembahasannya sebagai berikut :

**Pertama**, membahas mengenai Teori Tindakan Komunikatif.

**Kedua**, membahas konsep akuntabilitas di organisasi pemerintah

**Ketiga**, membahas mengenai anggaran sektor publik.

**Keempat**, membahas tentang masyarakat terbuka

**Kelima**, membahas mengenai komunikasi antara pemerintah (eksekutif), masyarakat dan legislatif.

#### 2.2. Teori Tindakan Komunikatif

Teori ini sebagaimana yang dicetuskan oleh penemunya yakni Jurgen Habermas, ingin menjelaskan sebuah perjuangan dalam mengartikulasi pragmatis universal yang berisi tentang kebebasan, reklamasi alasan, serta jalur konstruktif menuju pencerahan (Poespowardojo dan Seran, 2015). Sebenarnya ide ini berangkat dari komunikasi yang sifatnya sederhana. Saat orang berbicara, maka pembicara disituasikan pada kondisi; ucapan dimengerti, untuk dikomunikasikan, dan menghubungkan tindakan berbicara pada situasi yang mengundang pemahaman membumi. Dengan cara ini akan memberikan hubungan interpersonal atas sebuah masalah yang mengacu pada dunia sosial dari tatanan sosial yang terlegitimasi. Oleh karenanya, menurut Habermas,

adanya kesepakatan dari komunikasi sehari-hari adalah terletak pada intersubektivitas dengan cara berbagi pengetahuan secara proporsional dilandasi rasa saling percaya pada kesesuaian normatif (Goodnight, 2007).

Terkait dengan komunikasi sebagai landasan dasar dalam kehidupan sehari-hari, Habermas percaya bahwa partisipasi individu secara rutin dilakukan dalam beragam cara tanpa banyak refleksi. Menurutnya, untuk mencapai pemahaman, pembicara diharapkan untuk menaikkan ujaran ke tingkat yang dapat dipahami untuk menyatakan bahwa klaim tersebut adalah benar atau tindakan bicara dipandang benar dalam konteks normatif yang terlegitimasi.

Namun, dalam pandangan Habermas, dia membedakan antara tindakan komunikatif dengan tindakan strategis dan instrumental. Justru dia mau menunjukkan bahwa tindakan strategis dan instrumental laksana parasite yang menggantung pada tindakan komunikatif (Finlayson, 2005). Tindakan strategis merupakan jenis tindakan instrumental dengan melibatkan orang lain untuk melakukan berbagai hal atas tujuan yang diinginkan seseorang. Ini sangat berbeda dari tindakan komunikatif yang mensyaratkan bahasa sebagai media untuk mencapai pemahaman dari para partisipan yang saling berelasi dan menciptakan klaim validitas yang dapat diterima atau dipertentangkan (Habermas, 1984).

Komunikasi didefinisikan sebagai kerelaan untuk menawarkan dan menerima kritik — sebagai hal inti yang umum. Semua orang tampaknya secara intuitif memahami bagaimana mengekspresikan identitas, merencanakan berbagai kegiatan. dan mengkoordinasikan tindakan karena secara esensial komunikasi bertujuan pada pemahaman, konsensus, kejelasan, kolaborasi yang logis. Dalam komunikasi sehari-hari, keempat klaim validitas (*truth, rightness,*

*sincerity* dan *comprehensibility*) secara naif diterima oleh partisipan. Hal itu memberikan gambaran bahwa rutinitas komunikasi tergantung dari tuduhan timbal balik yang tersirat oleh aktor-aktor sosial, bahwa yang lain adalah jelas, jujur, tulus dan berperilaku selayaknya dengan mengacu pada norma-norma sosial yang dapat diterima (Goodnight 2007,p.96). Selanjutnya dalam memperhitungkan segala kemungkinan dari dunia kehidupan, untuk memperbaiki kerja sama dalam sebuah situasi, pembicara memiliki banyak pilihan, tidak semuanya menguatkan ikatan komunikasi dengan pendengar. Dalam hal ini, para mitra komunikasi harus ikut serta (*engage*) dalam sebuah pertukaran dalam hal ini memberikan alasan dan kritik yang disebut sebagai berargumentasi. Argumentasi yang dikatakan Habermas sebagai sebuah bentuk wicara dimana para partisipan memperdebatkan klaim validitas dan berupaya untuk mengkritisi melalui pendapat. Sebuah argumen memiliki alasan atau dasar yang terhubung dengan cara yang sistematis dengan klaim validitas dari sebuah ekspresi problematis.

Argumentasi adalah hubungan khusus yang berbasis pada asumsi reflektif bahwa “mengadakan panduan aturan bisa jadi salah sehingga membutuhkan peran yang simultan, yang dapat bergantian: satu untuk A yang mengikuti peran dan karenanya mencari untuk menghindari kesalahan, dan satu untuk B yang dapat secara kritis menilai panduan aturan yang diadakan oleh A. Bagi Habermas, setiap tindakan wicara secara keseluruhan dapat dikritisi sebagai hal yang tidak sempurna (*invalid*) dari tiga perspektif yaitu tidak benar (*untrue*) dari segi pernyataan yang dibuat, tidak jujur (*untruthful*) dalam sudut pandang dari ekspresi yang ditujukan oleh pembicara, dan tidak tepat (*not right*)

dalam sudut pandang konteks normatif yang ada pada waktu itu (atau norma yang terlegitimasi).

Jika partisipan benar-benar ingin untuk memahami satu sama lain mereka harus membuat asumsi pragmatis yang membuat mereka bisa merespon dengan mengatakan “ya” atau “tidak” yang dipengaruhi semata-mata oleh kekuatan dari argumentasi yang lebih baik (Goodnight, 2007, p. 97). Frase “argumentasi yang lebih baik’ adalah pusat dari konteks berargumentasi yang merupakan konsep yang lebih terbuka. Argumentasi memberikan fokus untuk menguji klaim validitas yang pada awalnya ditingkatkan secara tersurat dalam tindakan komunikatif dan secara naif dibawa bersamanya. Pengujian membutuhkan hubungan komunikatif khusus di mana argumentasi dalam hal ini ditandai oleh sikap hipotetis yang mengambil bagian di dalamnya.

Klaim kebenaran atau klaim validitas Habermas haruslah transparan, dapat mengatur dirinya sendiri, dan membentuk konsensus, atau bila hal lain tak dapat dipertahankan. Pemahaman tidak dapat diraih bila tindakan wicara tidak tulus, menutup adanya diskusi, hanya menerima diri dan tidak pada orang lain, (*self-excepting*), mengabaikan yang berkompeten dan menafikan ketertarikan khalayak (Goodnight, 2007, p. 98). Oleh sebab itu menurut Habermas (1984) dalam klaim kebenaran memiliki tiga persyaratan yaitu:

- a). pernyataan yang dibuat adalah benar (*truth*),
- b). tindakan wicara (*speech act*) dianggap benar dengan menghargai konteks normatif yang ada (*rightness*).
- c). tujuan yang nyata atau tersirat dari pembicara bermakna seperti apa adanya pada saat diekspresikan (*authentic expression*). (Ingram, 2010: 82).

Penggunaan bahasa menurut Habermas akan membentuk rasionalitas komunikatif baik secara monologis dalam konteks non social maupun dialogis. Menurut Habermas, bentuk-bentuk epistemik, teleologis, dan bentuk komunikatif rasionalitas memiliki akar yang berbeda. Sedangkan rasionalitas diskursif tidak memiliki akar independen tetapi terdapat fungsi-fungsi (bersifat reflektif) untuk mengintegrasikan bentuk-bentuk yang melakukan. Setiap kali bentuk dasar penalaran menghasilkan pertanyaan lebih lanjut yang memerlukan justifikasi yang lebih dalam, jawaban (pembenaran) itu menghasilkan dengan merenungkan sendiri mengacu pada bentuk-bentuk dasar penalaran lainnya. Penalaran teleologis tentang pilihan instrumental berarti bersandar pada penalaran epistemik (kesimpulan) tentang kesamaan, probabilitas, kausalitas, dan lain-lain. Pada akhirnya, penalaran komunikatif tentang tindakan berbicara (berkomunikasi) yang diperlukan untuk mengkoordinasikan teleologis rasional sesuai tindakan, bertumpu pada penebusan diskursif klaim validitas. Pengetahuan empiris dan tindakan teleologis tergantung pada rasionalitas diskursif dari dialogis (diskursif) ketika terjadi perjumpaan dengan orang lain, itu kemudian diinternalisasikan dalam refleksi diri monologis dari orang yang berpengetahuan tunggal atau aktor. Dalam hal ini, semua di atas rasionalitas mempertahankan referensi tidak langsung ke rasionalitas diskursif (Ingram, 2010).

### **2.3. Akuntabilitas di Organisasi Pemerintah**

Peran akuntansi sebagai media pertanggungjawaban yaitu memberikan informasi keuangan dengan sebenar-benarnya agar dapat menghasilkan suatu kesimpulan yang benar. Secara tegas FASB menyatakan bahwa akuntansi

memiliki kualitas reliabilitas dan prinsip pengungkapan penuh. Kualitas reliabilitas merupakan kualitas akuntansi yang menuntut agar "dia" memiliki daya uji, netralitas dan ketepatan dalam penyajiannya. Prinsip pengungkapan penuh merupakan suatu prinsip yang seharusnya dipegang teguh oleh akuntan yaitu segala sesuatu kegiatan ekonomi disajikan sesuai dengan kenyataan tanpa ada yang ditutup-tutupi.

Seiring berjalannya waktu, kualitas dan prinsip tersebut tidak lagi merupakan hal penting didalam akuntansi. Sebut saja *creative accounting* yang telah melahirkan pro dan kontra, pihak yang pro merupakan pihak yang diuntungkan oleh *creative accounting*, sedangkan pihak yang kontra merupakan pihak yang berpegang teguh dengan kualitas dan prinsip akuntansi.

Fenomena ini mencerminkan secara jelas bahwa akuntabilitas tidak lagi menjadi harga mati dalam praktek akuntansi. Sejalan dengan pendapat peneliti, Triuwono (2006:80-94) menyatakan bahwa bisnis modern cenderung mengabaikan etika dalam menjalankan bisnisnya. Etika disini mencakup banyak hal termasuk didalamnya akuntabilitas.

Secara global, akuntabilitas merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban atas kewajiban yang dimiliki seseorang. Dari sudut pandang akuntansi, akuntabilitas merupakan bentuk pertanggungjawaban akuntan atas kebenaran laporan keuangan yang telah disajikan. Hal ni sejalan dengan pandangan Benston (1982) dalam Sulaiman (2013), bahwa akuntabilitas adalah suatu konsekuensi dari responsibilitas

Saat ini akuntabilitas menjadi salah satu isu penting dalam kajian ilmiah dan praktik di akuntansi sektor publik. Ini karena publik menaruh perhatian besar terhadap pelaksanaan kebijakan, program, proyek, dan aktivitas rutin yang

dikerjakan oleh organisasi sektor publik. Bentuk perhatian ini merupakan konsekuensi yang wajar dari pajak dan retribusi yang telah dibayarkan masyarakat.

Akuntabilitas sendiri merupakan sebuah konsep yang memfokuskan pada kapasitas organisasi sektor publik untuk memberikan jawaban terhadap pihak-pihak yang berkepentingan dengan organisasi tersebut. Secara spesifik, Starling (2008:169) menegaskan bahwa akuntabilitas merupakan kemampuan organisasi sektor publik dalam memberikan penjelasan atas tindakan-tindakan yang dilakukannya terutama terhadap pihak-pihak yang dalam sistem politik telah diberikan kewenangan untuk melakukan penilaian dan evaluasi terhadap organisasi publik.

Berbagai konsep akuntabilitas dikemukakan oleh beberapa peneliti disesuaikan dengan kepentingan dan kelompok pengguna yang berbeda. Sebut saja Brooks (2010:3) yang menyatakan, akuntabilitas adalah keinginan untuk mengungkapkan hal secara nyata dan jelas. Dari sisi akuntansi, akuntabilitas merupakan keadaan dimana laporan keuangan yang dilaporkan kepada pihak pemakai informasi dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Sedangkan menurut McKernan and Kosmala (2004:340) dalam Joannides (2010) akuntabilitas adalah keadaan dimana akuntansi dinyatakan sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

Akademisi lainnya yakni Peters (2010 : 165) menjelaskan akuntabilitas merupakan konsep yang berbeda dari tanggung jawab (responsibilitas). Akuntabilitas lebih merujuk pada relasi organisasi sebagai sebuah entitas dengan pihak di luar organisasi. Artinya, level analisis akuntabilitas adalah pada tingkat makroorganisasi yang menekankan pada aspek sosiologi organisasi



dengan fokus interaksi antara organisasi dengan pihak-pihak yang berelasi pada organisasi tersebut. Sedangkan tanggung jawab lebih menekankan pada level individual sebagai keharusan anggota di dalam suatu organisasi publik untuk menunjukkan perilaku yang sejalan dengan standar etika yang telah ditetapkan sebagai aturan dan melaksanakan pekerjaan dengan benar sesuai dengan arahan dan pelatihan yang telah diterimanya.

Bryner dalam Peters (2010:265) memberikan penegasan dengan menjelaskan bahwa sebagai bagian dari organisasi sektor publik, maka anggota organisasi harus patuh terhadap hukum yang secara umum mengatur bagaimana sebuah kebijakan diadministrasikan dan khususnya hukum yang secara spesifik mengatur program tertentu yang tengah mereka laksanakan. Penjelasan ini semakin terang manakala kita mencoba untuk memetakan tiga konsep sekaligus yaitu akuntabilitas, tanggung jawab, dan responsivitas sebagai bagian dari transparansi kepada publik secara keseluruhan sebagaimana yang disampaikan oleh Gortner, Nichols, dan Ball (2007: 195, dalam Wicaksono, 2015).

Penulis lainnya yaitu Day dan Klein dalam Peters (2010: 265) mendefinisikan bahwa akuntabilitas merupakan mekanisme untuk menjalankan pengendalian terhadap organisasi publik. Namun, menurut Osborne (2012: 430), akuntabilitas lebih dari sekadar menjalankan pengendalian terhadap organisasi publik dan program publik, akuntabilitas juga merupakan sarana yang memandu bagi organisasi dalam usahanya untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi program. Hal ini dapat ditinjau sebagai upaya untuk membuat catatan-catatan atas kesalahan yang dilakukan pada pelaksanaan suatu program di masa lalu

yang kemudian menjadi panduan untuk mereduksi angka kesalahan tersebut di masa mendatang.

Pemikir berikut adalah Henry (2017) yang menjelaskan bahwa akuntabilitas merupakan refleksi dari pemerintah yang memiliki misi yang jelas dan menarik serta berfokus pada kebutuhan masyarakat. Pemerintah hendaknya meningkatkan akuntabilitasnya terhadap kepentingan publik dalam konteks hukum, komunitas, dan nilai bersama. Koppel dalam Aman, Al-Shbail, dan Mohammed (2013: 17-18) menjelaskan bahwa akuntabilitas memiliki sejumlah dimensi, di antaranya: transparansi, pertanggungjawaban, pengendalian, tanggung jawab, dan responsivitas. *Pertama*, transparansi yang merujuk pada kemudahan akses untuk mendapat informasi terkait dengan fungsi dan kinerja dari organisasi. *Kedua*, pertanggungjawaban yang merujuk pada praktik untuk memastikan individu dan atau organisasi bertanggung jawab atas tindakan dan aktivitasnya, memberikan hukuman pada tindakan yang salah dan memberikan penghargaan atas kinerja yang baik. *Ketiga* adalah pengendalian, yang merujuk pada situasi bahwa organisasi melakukan secara tepat apa yang menjadi perintah utamanya. *Keempat* adalah tanggung jawab, yang merujuk pada organisasi hendaknya dibatasi oleh aturan hukum yang berlaku. *Kelima*, adalah responsivitas yang merujuk pada organisasi menaruh minat dan berupaya untuk memenuhi harapan substantif para pemangku kepentingan yang bentuknya berupa artikulasi permintaan dan kebutuhan.

Lebih lanjut, sebagaimana dinyatakan oleh Wijayanto (2015), bahwa akuntabilitas mengacu pada hubungan antara satu pihak, yang memiliki pertanggungjawaban dan memiliki hak untuk menyelidiki informasi tentang kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain. Akuntabilitas membawa hak untuk

melakukan pemulihan dan sanksi. Hal ini sejalan dengan pandangan Giddens (2010) yang mengatakan bahwa untuk mempertanggungjawabkan satu aktivitas, seseorang membutuhkan dua hal yaitu,

*“to explicate the reasons for them and to supply the normative grounds whereby they may be ‘justified’”.*

Dapat dipahami bahwa akuntabilitas berbeda dengan tanggung jawab dan responsif (Mulgan, 2010,). Tanggung jawab mengacu pada kapasitas untuk pilihan dan tindakan individu yang dilakukan tanpa mengacu pada orang lain. Tanggung jawab membawa persepsi yang lebih luas karena tidak berhubungan dengan orang lain atau pihak lain. Responsif mengacu pada kemauan seseorang untuk memenuhi keinginan orang lain (Mulgan, 2010). Sehingga dapat dilihat bahwa terdapat hubungan dari satu aktivitas ke aktivitas lain yang merupakan agen utama, namun tidak terdapat pertanggungjawaban. Hal ini bisa dicontohkan penjual terhadap konsumen. Dimana penjual mencoba memuaskan konsumen tetapi penjual tidak memiliki akuntabilitas kepada konsumen. Sehingga dalam kasus ini, tanggung jawab dapat mendorong akuntabilitas.

Meskipun terdapat beragam definisi akuntabilitas sebagaimana yang telah dibahas di atas, namun secara umum diakui bahwa definisi akuntabilitas pada organisasi publik melibatkan dua elemen kunci menurut Stewart (1984), sebagaimana dikutip oleh Mahsun et.al (2016), : (1) *The account dan the holding to account*, (2) *the accountor (or ‘agent’ or ‘one who accounts and is held to account’)* and *the accountee (or ‘principal’ or ‘one who holds to account’)*.

Implementasi akuntabilitas di sektor pemerintah lebih kompleks dibandingkan di sektor swasta karena di sektor swasta lebih banyak dituangkan dalam bentuk kontrak antara agen dan prinsipal. Di sektor pemerintah, akuntabilitas selain terjadi antara publik, legislatif dan pemerintah, juga terjadi di

dalam organisasi itu sendiri (Harryanto, 2017). Kompleksnya proses akuntabilitas di pemerintah tampak dari sistem pemerintahan presidentil, dimana para pejabat daerah (Gubernur, Walikota, Bupati, dan legislatif) ditunjuk berdasarkan pemilihan sebagaimana yang tertuang dalam UU No 32 tahun 2004. Sehingga pada tahap pertama, kepada pemerintahan daerah, yang diangkat melalui proses pemilihan, harus bertanggung jawab kepada masyarakat setempat. Selain itu legislatif daerah sebagai perwakilan masyarakat setempat bertanggung jawab kepada legislatif, dan pemerintah daerah sebagai bawahan pemerintah nasional bertanggung jawab kepada pemerintah nasional.

Sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik, dalam sebuah studi mengenai peran laporan tahunan sistem akuntabilitas, Flack (2007) mengemukakan bahwa laporan tahunan memiliki peran fungsional dan simbolis dalam sistem akuntabilitas. Peran fungsional mengacu pada sarana mengkomunikasikan berbagai informasi tentang kegiatan dan kinerja organisasi publik kepada kelompok kepentingan atau masyarakat. Peran simbolik menunjukkan bahwa laporan keuangan juga berfungsi sebagai sinyal jaminan penting bagi mereka yang menerimanya.

Sistem pelaporan keuangan adalah sistem pelaksanaan yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah (Nomor 24 tahun 2004 dan Nomor 8 tahun 2006). Kantor dan instansi pemerintah daerah diklasifikasikan sebagai entitas pelaporan dan akuntansi. Entitas pelapor adalah kantor atau instansi yang berkewajiban menghasilkan laporan keuangan yang mencakup neraca, laporan realisasi anggaran, dan pernyataan pengungkapan keuangan. Entitas akuntansi adalah entitas yang memiliki tugas utama untuk mengonsolidasikan semua laporan keuangan yang berasal dari entitas pelapor,

dan menghasilkan neraca, laporan realisasi anggaran, laporan arus kas, dan laporan pengungkapan keuangan untuk seluruh pemerintah daerah.

Akuntabilitas pemerintah daerah seharusnya tidak hanya melihat laporan keuangan dan pernyataan kinerja yang diaudit, tetapi juga mengenai kredibilitas dan keandalan pemerintah daerah di mata publik. Masyarakat yang berada dalam posisi lemah tidak memiliki akses cukup untuk melihat laporan keuangan yang telah diaudit dari pemerintah daerah. Oleh karenanya, Peters (2012), memberi pandangan bahwa meskipun publik berada pada posisi lemah dalam mengakses akuntabilitas pemerintah, dibutuhkan peran organisasi non pemerintah yang mengkhususkan diri pada arahan anggaran daerah yang tampaknya menjadi perhatian masyarakat tentang bagaimana pemerintah daerah mengelola uang publik.

Dari aspek kontrol, akuntabilitas bukan sekedar sebuah keharusan untuk melaporkan tentang apa yang telah dilakukan, tetapi juga untuk mencegah dan mengurangi kemungkinan pihak yang telah diberi kepercayaan menyalahgunakan wewenang yang telah didelegasikan kepada mereka. Apabila dalam pelaksanaannya tidak sesuai, maka dimungkinkan timbul biaya pertanggungjawaban. Karena akan timbul penyelidikan dalam mencari informasi apakah informasi yang dihasilkan sudah cukup handal dan kegiatan yang dilakukan sudah benar. Bagi pihak yang diberi kepercayaan, harus menyiapkan sejumlah informasi untuk memberi kepastian dan keyakinan bahwa informasi yang diberikan adalah sesuai. Hal ini sejalan dengan pernyataan Mulgan (2010), bahwa pertanggungjawaban yang tepat harus dilaksanakan agar kedua belah pihak memiliki kepercayaan dan niat baik. Adanya kepercayaan, maka akan mengurangi biaya pelaporan informasi.

## 2.4. Anggaran Sektor Publik

Anggaran berfungsi sebagai pusat manajemen organisasi. Dalam proses implementasinya, anggaran menjadi acuan utama atau ukuran kinerja manajemen yang paling signifikan dalam pengelolaan organisasi. Dalam perkembangannya, anggaran telah memicu pada upaya pengendalian organisasi berbasis keuangan. Perilaku para manajer dalam organisasi juga dikendalikan melalui mekanisme anggaran. Akuntansi pertanggungjawaban (*responsibility accounting*) telah memainkan peran yang sangat penting untuk mengendalikan perilaku para manajer melalui rancangan pusat-pusat pertanggungjawaban (*responsibility centers*) yang meliputi: (1) pusat pendapatan (*revenue center*); (2) pusat biaya (*cost center*); (3) pusat laba (*profit center*); dan (3) pusat investasi (*investment center*). Konsep ini telah berjalan selama berpuluh-puluh, bahkan beratus tahun sebagai sistem pengendalian manajemen

Hansen dan Otley (2013: 95-116) menyebutkan bahwa anggaran adalah landasan dari proses pengendalian manajemen pada hampir semua organisasi. Sehingga kebanyakan organisasi mengenali anggaran sebagai unsur kunci dalam manajemen pengendalian (Libby dan Lindsay, 2017: 46-51). Anggaran harus disusun secara jelas terperinci sehingga dapat memandu penggunaan uang secara efisien. Menurut Shim dan Siegel (2010: 1), anggaran yang disusun dengan baik dapat meningkatkan kinerja organisasi, ia juga dapat menjadi alat yang ampuh dalam melakukan strategi dan komunikasi.

Di sektor publik, anggaran merupakan pedoman tindakan yang dilaksanakan pemerintah untuk kepentingan publik. Anggaran merupakan alat kebijakan yang sangat penting (Lee dan Johnson, 2008). Alokasi anggaran menunjukkan keberpihakan atau prioritas secara nyata terhadap suatu sektor

pelayanan publik (Halim dan Abdullah, 2004). Anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Hal tersebut terutama tercermin pada komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan masyarakat yang diharapkan. Anggaran sebagai alat perencanaan kegiatan publik yang dinyatakan dalam satuan moneter sekaligus dapat digunakan sebagai alat pengendalian. Agar fungsi pengendalian dan pengawasan dapat berjalan dengan baik, maka sistem anggaran serta pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis.

Konsep anggaran dapat dipandang sebagai sebuah transaksi kontrak, yang merupakan komitmen antara prinsipal dalam memberikan wewenang kepada agen untuk memberikan pelayanan barang dan jasa tertentu. Anggaran merupakan komitmen mengenai aktivitas pemerintahan di masa yang akan datang, yang melibatkan pengelolaan uang pembayar pajak, di mana eksekutif dan pihak-pihak yang berkepentingan terlibat dalam rangka mendapatkan atau mempertahankan dana anggaran atas beragam program mereka. Hal ini tercermin dari pendapat Patasnik (1999), dikutip dari Haryanto (2017) : *" feature of a contract is a commitment between two or more parties, and budgeting entails making commitments about the future activities the government will engage in using taxpayer money. Elected officials and lobbyists frequently invoke the contractual paradigm when seeking to obtain and protect funding for their favored programs."*

Menurut Moe (2014), di pemerintahan terdapat suatu keterkaitan dalam kesepakatan-kesepakatan principal-agent yang dapat ditelusuri melalui proses

anggaran: pemilih-legislatur, legislatur-pemerintah, menteri keuangan-pengguna anggaran, perdana menteri-birokrat, dan pejabat-pemberi pelayanan. Hal yang sama dikemukakan juga oleh Gilardi (2011) dan Strom (2010), yang melihat hubungan keagenan sebagai hubungan pendelegasian (chains of delegation), yakni pendelegasian dari masyarakat kepada wakilnya di parlemen, dari parlemen kepada pemerintah, dari pemerintah sebagai satu kesatuan kepada seorang menteri, dan dari pemerintah kepada birokrasi.

Dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia dalam masa otonomi daerah, eksekutif atau kepala daerah (bupati, walikota atau gubernur) beserta jajarannya (disebut Pemda) dapat dipandang sebagai agent, sedangkan legislatif (Dewan Perwakilan Daerah/DPRD), dengan segala wewenang dan fungsinya, dapat dipandang sebagai principal (Halim, 2004a, 2004b; Yuhertiana, 2013). Hubungan ini menjadi semakin kompleks ketika terjadi perubahan pendekatan dalam penyusunan anggaran dan tidak sempurnanya peraturan perundangan yang mendasari hubungan eksekutif-legislatif.

Pemerintah atau eksekutif memiliki kelebihan dalam memperoleh informasi kepada legislatif karena adanya beberapa informasi asimetris. Adanya hak untuk melaksanakan fungsi pemerintahan dan akses langsung ke publik menjadi alasan eksekutif lebih unggul dibandingkan legislatif. Selain itu eksekutif juga memiliki pemahaman lebih, dalam hal birokrasi, administrasi, kebijakan dan peraturan (Santiso, 2006). Pemerintah yang posisinya sebagai entitas yang memiliki kewenangan lebih luas dari sisi penggunaan sumber daya, dapat dilihat dari pengelolaan keuangan publik yang harus sesuai dengan standar akuntansi. Ini juga sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah No.24 tahun 2003 yang berisi



pemerintah daerah harus menghasilkan pelaporan keuangan (neraca, laporan arus kas, realisasi anggaran, pengungkapan keuangan).

Sejatinya, mekanisme perencanaan (anggaran) antara pemerintah daerah dan legislatif adalah mengumpulkan informasi dan aspirasi masyarakat yang selanjutnya ditransformasi ke program atau kegiatan yang sejalan dengan perencanaan strategis. Namun faktanya, beberapa aspirasi masyarakat yang telah dikumpulkan yang tidak sesuai dengan prioritas pemerintah, dibuang. Kemudian, legislatif yang posisinya sebagai pengawas, kurang memiliki mekanisme standar untuk mengusung aspirasi tersebut ke dalam mekanisme manajerial.

Penelitian yang dilakukan Weingast (1983), sebagaimana dikutip dari Haryanto (2017) menjelaskan bahwa lemahnya pengawasan menjadi alasan terjadinya masalah dalam anggaran pemerintahan. Menurutnya, dominasi legislatif dalam hubungan keagenan di pemerintahan karena menganggap bahwa secara hirarki kewenangan, eksekutif dibawah kekuasaan legislatif. Penjelasan ini tidak ada bedanya dengan yang terjadi saat ini. Ketika masa orde baru telah lewat, dan masuk ke wahana reformasi dalam bentuk otonomi daerah, legislatif memiliki kuasa anggaran yang dahsyat sebagai konsekuensi demokratisasi dan kebebasan yang lebih terbuka. Hal ini tercermin dari UU No.22/1999 dan Peraturan Pemerintah No.110/2000 yang menempatkan posisi DPRD lebih superior dibanding eksekutif. Walaupun dikatakan bahwa kedudukan DPRD sebagai mitra eksekutif, kenyataannya hubungan kemitraan tersebut bukan secara horizontal, melainkan vertikal akibat hak DPRD dalam meminta pertanggungjawaban eksekutif (kepala daerah). Dengan hak yang demikian, laporan pertanggungjawaban (LPJ) yang disampaikan oleh pemerintah daerah

dapat saja ditolak, artinya ini bisa menjadi awal pemberhentian kepala daerah. Halim dan Abdullah (2004) mengemukakan bahwa dalam konteks perencanaan dan keuangan daerah, DPRD memiliki *bargaining position* yang sangat strategis sehingga dapat melakukan tekanan kepada pemerintah daerah untuk mengakomodasi preferensi mereka seperti di anggaran belanja daerah.

Konsekuensi logis dari posisi mereka (legislatif dan eksekutif) sebagai pengambil keputusan politik harus bertanggung jawab atas wewenang yang diberikan pada mereka. Pemerintah atau eksekutif harus bertanggung jawab atas penerapan anggaran yang telah disetujui kepada legislatif. Melalui anggaran pemerintah dapat menjalankan fungsi alokasi, stabilisasi dan distribusi, yang pada dasarnya merupakan hasil dari proses politik dimana daya saing pada lembaga anggaran dapat mencapai kesepakatan.

Kecenderungan di negara berkembang termasuk Indonesia, menurut Hogue dan McFerren (2012), legislatif kurang efektif melakukan pengawasan fiskal. Mereka hanya menguraikan tindakan eksekutif. Bahkan, menurut del Valle dan Morron (2010), saat dalam pembuatan anggaran dan pelaksanaannya seringkali diselubungi persembunyian. Proses anggaran bukan fokus debat publik dan pengawasan, justru sering tidak transparan karena tidak ada partisipasi dari masyarakat sipil.

Dalam proses penganggaran, institusi politik membutuhkan proses hampir setengah tahun. Pada tahap awal, melakukan pertemuan dengan masyarakat lokal untuk menampung aspirasi mereka melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Biasanya ini dilakukan di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Tidak hanya masyarakat yang diikuti, melainkan melibatkan

pula organisasi non pemerintah dan pemerintah kota/kabupaten. Penjadwalannya dilakukan dari Januari sampai Maret sebelum tahun anggaran.

Tahap kedua, melakukan musyawarah rencana pembangunan di tingkat provinsi. Semua usulan yang ada di tahap pertama diajukan ditahap ini untuk mengakomodasikan perencanaan provinsi yang akan diberlakukan mulai di tingkat kota/kabupaten. Penjadwalannya bulan Maret sampai Mei sebelum tahun anggaran. Tahap ketiga, melakukan musyawarah nasional yang melibatkan seluruh provinsi, kabupaten, dan kota untuk seluruh Indonesia, tujuannya adalah untuk memberikan koordinasi perencanaan pembangunan di seluruh negara.

Dengan demikian, proses penganggaran sebagaimana yang dijelaskan diatas melibatkan lingkungan yang lebih luas, dimana tahap pertama mulai melakukan penyiapan anggaran yang meliputi seprangkat peraturan terkait anggaran, melakukan perencanaan program dan kegiatan, serta penganggaran untuk pendapatan dan pengeluaran. Di tahap berikut adalah melakukan diskusi dengan legislatif dan meminta persetujuan dewan yang sebelumnya telah dikaji dan dianalisis untuk memastikan bahwa anggaran tersebut telah mengakomodir kebutuhan masyarakat dan sesuai dengan peraturan. Yang terakhir adalah persetujuan anggaran oleh dewan legislatif untuk melegitimasi anggaran daerah dalam bentuk peraturan (UU No.58 tahun 2005). Pada tahap ini, posisi pemerintah menjaga serta mengendalikan anggaran.

## **2.5. Masyarakat Terbuka**

George Soros, adalah tokoh yang sudah sejak lama mempersiapkan tesisnya tentang masyarakat terbuka global (*a global open society*)—sebuah masyarakat global yang dilandasi oleh prinsip individualisme, liberalisme dan

keterbukaan. Soros melihat, bahwa nilai-nilai globalisme lebih luhur dibandingkan nilai-nilai 'nasionalisme', disebabkan karena orang berpikir mengenai 'jaringan besar'. Kepentingan dan idealisme global lebih penting dibandingkan 'kepentingan nasional'. Untuk itu, ia mengajukan sebuah agenda membangun a *global open society*, yang dilandasi oleh bentuk-bentuk ekonomi, sosial dan budaya yang terbuka.

A *global open society* yang digambarkan Soros, adalah sebuah masyarakat yang dibangun oleh sistem ekonomi yang berlandaskan *effective competition* ketimbang *perfect competition*; sistem sosial dan budaya yang memaksimalkan kebebasan individu dengan membiarkan mereka memasuki berbagai pilihan alternatif yang tersedia secara global; sistem hubungan sosial yang berdasarkan 'kontrak sosial' (*sosial contract*) ketimbang hubungan sosial yang permanen, sehingga tidak diperlukan 'akar' tempat tumbuh yang permanen (negara, bangsa, sosial, budaya); dan sistem nilai yang semata dilihat masalah pilihan individu, seperti orang memilih di mana mau berinvestasi atau berspekulasi. Masyarakat terbuka yang digambarkan Soros menuntut pula bentuk-bentuk komunikasi yang terbuka. Komunikasi terbuka ini diharapkan dapat menghasilkan berbagai bentuk 'teks terbuka' (*the open text*).

Umberto Eco, seorang ahli semiotika, di dalam bukunya *The Role of the Reader: Exploration in the Semiotics of Text* membagi teks (termasuk internet sebagai sebuah 'teks') menjadi dua. Pertama, 'teks tertutup' (*the closed text*), yaitu sebuah teks yang hanya menyuarakan suara tunggal pengarang atau suara tunggal penguasa di media. Di dalam sebuah teks tertutup, penguasa dapat menggunakan 'kekuasaan' untuk merekayasa teks-teks yang berada di dalam genggamannya, dan kemudian mendistorsi makna-maknanya,

sehingga sesuai dengan idealisasi citra yang ingin ditampilkannya. Teks tertutup cenderung untuk memaksakan sebuah 'Makna Besar' yang tunggal dan hegemonik, untuk meredam atau menyembunyikan makna-makna pihak lain yang mungkin mengancam status-quo kekuasaan atau keamanan pemaknaan.

Kedua, 'teks terbuka' (*the open text*), yaitu teks yang terbuka bagi berbagai penafsiran, interaksi, dan pertukaran makna-makna yang bersifat plural. Kehadiran teks terbuka tidak saja membuka cakrawala penafsiran yang relatif bebas, tetapi juga peluang bagi pembaca, pemirsa, penonton untuk menciptakan teksnya sendiri, baik berupa tanggapan, sanggahan, pujian, sanjungan, atau kritik. Teks terbuka memungkinkan terjadinya dialog di antara berbagai pihak: pengarang dan pembaca, penguasa dan rakyat.

Globalisasi informasi telah membawa masyarakat global pada sebuah situasi, yang di dalamnya setiap orang hidup di dalam ruang-ruang teks yang semakin terbuka. Masyarakat terbuka global tengah menuju ke arah transparansi, dinamika dan intensifitas seperti ini. Keterbukaan dan ketelanjangan di ruang publik, membuka peluang bagi anarki tekstual (*textual anarchy*) serta sikap tidak bertanggung jawab. Keterbukaan ini juga mempunyai implikasi yang lebih luas pada dunia sosial, politik, dan kebudayaan. Dalam konteks politik, 'ruang kekuasaan' dan otoritas pemerintah dalam mengontrol (apalagi merekayasa) teks dan dialog-dialog di dalam ruang publik tampaknya akan semakin menyempit.

Permasalahan mendasar pada 'masyarakat terbuka' serta berbagai bentuk 'komunikasi terbuka' adalah lemahnya kontrol (sosial, moral, kultural). Keterbukaan yang tanpa kontrol hanya akan menggiring anarkisme, yang dapat menggiring pada situasi *chaos*. Ketika di dalam sebuah ruang sosial (seperti

*cyberspace*) tidak ada lagi kontrol sosial (oleh negara, institusi agama, atau masyarakat) maka yang terbentuk adalah semacam 'kematian sosial' (*death of the social*). Bila di dalam ketelanjangan dan 'kecabulan' media tak ada lagi batas antara baik/buruk, benar/salah, asli/palsu, realitas/ fantasi, maka yang terjadi adalah semacam 'kematian budaya' (*death of the culture*)

## **2.6. Komunikasi Pemerintah, masyarakat dan legislatif**

Di Indonesia, praktek menyampaikan aspirasi sosial baik dalam musyawarah, dialog dan yang berkaitan dengan itu telah menjadi bagian dari budaya bangsa yang diwujudkan dalam bentuk kearifan sosial. Namun, realitas yang ditemukan hal ini menjadi sesuatu yang ironi ketika era demokrasi pasca reformasi dimana transparansi yang menjadi pintu gerbang demokrasi justru terkikis oleh berbagai ketimpangan dan kepentingan. Dalam demokrasi yang sehat, opini publik sebagai sebuah input *blackbox* sistem harus benar-benar merepresentasikan kehendak rakyat sehingga agregasi politik oleh partai politik juga tentunya akan berjalan dengan lebih baik. Namun fragmentasi praktek komunikasi antara elit dan rakyat membuat demokrasi pun terfragmentasi antara kedua kelompok ini.

Sering kali muncul keraguan di kalangan para pejabat birokrasi mengenai perlu-tidaknya keterlibatan warga dalam pelayanan. Mereka berasumsi bahwa warga tidak mengerti kebutuhannya dan harus segera ditinggalkan. Sementara, dalam kenyataannya warga dan masyarakat adalah pihak yang paling tahu mengenai apa yang mereka butuhkan. Sebagai pengguna pelayanan mereka bukan hanya mengerti apa yang mereka butuhkan tetapi juga bagaimana kualitasnya.

Oleh karena itu, warga harus diberi ruang untuk ikut terlibat bukan hanya dalam proses kreasi tetapi juga dalam menentukan kualitas yang diinginkan. Apa pelayanan yang akan diselenggarakan dan bagaimana kualitasnya bukan menjadi monopoli pemerintah dan para pejabatnya untuk menentukan tetapi juga menjadi hak warga untuk ikut terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Warga perlu diberi kesempatan yang seluas-luasnya dalam ikut menentukan jenis dan kualitas pelayanan yang akan diselenggarakan oleh pemerintah karena merekalah yang akan menggunakannya. Hanya dengan melibatkan mereka maka pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah akan menjadi responsif.

Dalam proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik secara komprehensif, seharusnya melibatkan *stakeholder* dalam kerangka yang mengacu pada sebuah konsep *collaborative governance*. Konsep ini menjadi sebuah konsep solutif untuk menyelesaikan persoalan tata kelola organisasi profit dan organisasi non profit. Melalui konsep ini segala persoalan yang dihadapi organisasi dapat diselesaikan dengan baik karena melalui konsep ini dinilai data mewujudkan visi misi organisasi secara efektif dan efisien.

Adapun yang dimaksud dengan konsep *collaborative governance* menurut Ansell dan Gash (2007) dalam Hayat (2018), adalah struktur organisasi pemerintahan dimana instansi pemerintahan secara angung mengajak para pemangku kepentingan untuk membuat keputusan secara bersama-sama dalam sebuah forum yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan ada kebebasan, yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola program dan aset publik.

Penjelasan berikutnya menyatakan bahwa kolaborasi secara umum dapat dibedakan ke dalam dua pengertian yaitu kolaborasi proses dan kolaborasi normatif. Kolaborasi proses, merupakan serangkaian kegiatan mengelola atau memerintah secara institusional. Ada beberapa lembaga/ institusi yang terlibat baik lembaga pemerintah, lembaga non pemerintah, termasuk masyarakat dan beberapa komunitas yang ada di dalamnya. Keterlibatan tersebut biasanya sesuai dengan porsi kepentingan dan tujuan dari masing-masing lembaga. Porsi keterlibatannya juga tidak selalu sama, ada yang hanya terlibat dalam sebagian kegiatan saja dan mungkin ada juga yang terlibat secara keseluruhan. Kolaborasi normatif terkait dengan tujuan atau aspirasi pemerintah dalam melakukan interaksi dengan para partner atau mitranya (Sudarmo, 2011).

Dalam kaitannya dengan kolaborasi, sejak diberlakukannya otonomi daerah, *sharing of power mulai dilakukan yang* bersifat vertikal maupun horizontal. Secara vertikal diwujudkan dengan adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah yang ada di daerah, sedangkan secara horizontal dengan cara pemberdayaan parlemen dan pelibatan masyarakat sipil dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik. Dengan demikian, melalui otonomi daerah diharapkan akan terjadi proses interaksi, interelasi dan interdependensi antar berbagai aktor sesuai kekuasaan yang dimiliki dan fungsinya masing-masing. Pola hubungan kekuasaan yang interaktif seperti ini adalah perlawanan terhadap pola hubungan kekuasaan yang monolog yang menjadi ciri khas dari rezim Orde Baru.

Pada masa itu, kekuasaan atas informasi adalah milik dari negara dan dipaksakan untuk ditransformasikan kepada rakyat melalui proses-proses yang represif. Salah satu kelemahan yang mendasar mengapa dominasi kekuasaan



negara (eksekutif) sangat dominan semasa rezim Orde Baru adalah tidak berfungsinya lembaga legislatif yang seharusnya memainkan peran sebagai wakil rakyat. Sangat kental semasa itu, cap yang diberikan kepada lembaga legislatif adalah sebagai lembaga yang sekedar memberikan 'stempel' atau 'ketok palu' terhadap keputusan yang dibuat eksekutif. Stigma terhadap legislatif ini tidak saja di tingkat nasional tetapi juga di tingkat lokal. Label seperti ini menandakan bahwa legislatif berada di bawah dominasi eksekutif. Hal yang sesungguhnya bertentangan dengan prinsip demokrasi yakni kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilembagakan melalui lembaga perwakilan rakyat.

Meskipun sistem ini mampu menciptakan stabilitas politik yang tinggi, hasil pola hubungan kekuasaan seperti ini membuktikan adanya sejumlah penyalahgunaan kekuasaan, ketimpangan antar strata sosial masyarakat dan antar daerah, in-efisiensi penyelenggaraan pemerintah dan yang lebih penting lagi telah mengebiri realitas kekuasaan yang seharusnya dimiliki oleh rakyat.

Dalam melihat hubungan antara badan legislatif dan eksekutif, kedudukan legislatif sebagai prinsipal dan eksekutif sebagai agen. Hubungan keduanya terlihat dari diamandemennya UU 22/1999 menjadi UU Nomer 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada UU terbaru tersebut terjadi perubahan posisi "luasnya kekuasaan" atau kesejajaran antara legislatif sebagai prinsipal terhadap eksekutif sebagai agen. Legislatif dianggap sebagai prinsipal karena kedudukannya sebagai representasi rakyat melalui proses pemilihan. Dari proses pemilihan itu kemudian rakyat memberikan mandat untuk menghasikan undang-undang, mengawasi kerja pemerintah dan memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan publik telah sesuai yang ditetapkan.

Fozzard (2010) mengemukakan bahwa, meski pada dasarnya di negara demokrasi orang-orang dapat bertindak sebagai prinsipal, dalam proses menghasilkan undang-undang, kebijakan dan mengawasi kegiatan pemerintah, namun tidak semua memiliki akses. Hanya mereka yang ditunjuk dan sesuai undang-undang akan mewakili rakyat dan memastikan pemerintah berjalan sesuai fungsinya. Pendelegasian terjadi ketika seseorang atau satu kelompok orang (principal) memilih orang atau kelompok lain (agent) untuk bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal (Lupia dan McCubbins 2010). Hubungan prinsipal-agen terjadi apabila tindakan yang dilakukan seseorang memiliki dampak pada orang lain atau ketika seseorang sangat tergantung pada tindakan orang lain (Stiglitz 1987; Pratt dan Zeckhauser 1985, dlm Gilardi, 2012). Pengaruh atau ketergantungan ini diwujudkan dalam kesepakatan-kesepakatan dalam struktur institusional pada berbagai tingkatan, seperti norma perilaku dan konsep kontrak.

Berbicara tentang hubungan prinsipal dan agen, tidak lepas dari teori keagenan (agency theory) yang berakar pada teori ekonomi, teori keputusan, sosiologi, dan teori organisasi. Teori prinsipal-agen 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 (dalam hal ini terjadi pendelegasian wewenang). Lupia dan McCubbins (2012) menyatakan pendelegasian terjadi ketika seseorang atau satu kelompok orang (prinsipal) memilih orang atau kelompok lain (agent) untuk bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal. Menurut Lane, teori keagenan dapat diterapkan dalam

organisasi publik. Ia menyatakan bahwa negara demokrasi modern didasarkan pada serangkaian hubungan prinsipal-agen (Lane, 2013:12-13).

Lupia & McCubbins (2010) menyatakan bahwa masalah yang dihadapi legislator dapat diartikan sebagai fenomena yang disebut *agency problems*. 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.

Johnson (2014:5) menyebut hubungan eksekutif atau birokrasi dengan legislatif atau kongres dengan nama *self-interest model*. Dalam hal ini, legislators ingin dipilih kembali, birokrat ingin memaksimumkan anggarannya, dan konstituen ingin memaksimumkan utilitasnya. Agar terpilih kembali, legislators mencari program dan projects yang membuatnya populer di mata konstituen. Birokrat mengusulkan program-program baru karena ingin agency-nya berkembang dan konstituen percaya bahwa mereka menerima benefits dari pemerintah tanpa harus membayar biayanya secara penuh. Sebagai Prinsipal, legislatif dapat juga berperilaku *moral hazard* atau dalam merealisasikan *self-interestnya* (Elgie dan Jones, 2013) seperti berlaku korup (*corrupt principals*) (Andvig et al., 2013). Menurut Colombatto (2013), adanya *discretionary power* di salah satu pihak akan menimbulkan pelanggaran atas kontrak keagenan, seperti terjadinya perilaku *rent-seeking* dan korupsi.

Dalam hubungan keagenan antara legislatif dan publik (voters), legislatif adalah agen dan publik adalah prinsipal (Fozzard, 2010; Lane, 2013; Moe, 2014). Lupia dan McCubbins (2010) menyatakan:

*“citizens are principals who elect representatives to serve as their agents in parliament”*

sementara Andvig et al. (2013) menyatakan :

*“the voters are the principal of the parliament”*

Dalam hal pembuatan kebijakan, Von Hagen (2013) berpendapat bahwa hubungan prinsipal-agen 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.

Lupia dan McCubbins (2010) mengingatkan bahwa pendelegasian memiliki konsekuensi tidak terkontrolnya keputusan agen oleh prinsipal dalam hubungan legislatif-publik. Mereka menyebutnya abdikasi (abdication), yakni adanya kondisi di mana 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. Di sisi lain, legislator dicirikan sebagai pihak yang tidak memiliki waktu, inklinasi (*inclination*), dan pengetahuan untuk mengetahui seluruh kebutuhan publik. *Stereotypes* inilah yang menyebabkan terjadinya abdikasi, yakni keterwakilan yang tidak memberikan manfaat apa-apa bagi pemilih (prinsipal) atau pihak yang diwakili.

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 Von Hagen (2013), politisi yang terpilih bisa saja berlaku oportunistik dan karenanya *voters* berkeinginan menghilangkan peluang untuk mendapat *rents* dengan membuat politisi terikat pada suatu aturan yang menentukan apa yang dapat atau harus mereka lakukan pada kondisi tertentu. Akan tetapi, membuat aturan untuk sesuatu yang tidak jelas (*unforeseen development*) dan kompleksitas situasi yang dihadapi menyebabkan kontrak yang sempurna tidak mungkin dibuat. Politisi juga tidak akan dapat memenuhi semua janji yang dibuatnya selama kampanye pemilihan. Oleh karena itu, seperti halnya dalam bentuk hubungan keagenan yang lain, hubungan keagenan antara pemilih (*voters*) dengan politisi dapat dipandang sebagai *incomplete contract* (Seabright, 2016).