**POTRET POLITIK ANGGARAN**

**(Studi Kasus tentang Alokasi Belanja Modal Pada APBD Kabupaten Halmahera Barat Periode 2011-2015)**

**Maslan Adam**

***Abstract.*** *This study aims to describe the budget politics on the government capital expenditure in West Halmahera Regency. This study uses a qualitative approach, with interactive analysis models of Milles and Huberman. The study found that there was a 'top level' leadership policy that often distorted the value of budget allocations, thus implicating the allocation of capital expenditures that could not be increased to 30 percent. On the other hand, low fiscal capacity makes it difficult for local governments to increase the allocation of capital expenditures in accordance with the provisions of statutory provisions. Based on these findings, it is recommended that the local government together with the DPRD of West Halmahera Regency be committed to practicing a performance-based planning and budgeting system by taking into account the principle of money follow Programme .*

**Keywords: *Budget Politics, Government Capital Expenditure, Performance, Money Follow Program***

*©2019 Universitas Prof. Dr. Hazairin, SH.*

**PENDAHULUAN**

Kabupaten Halmahera Barat merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Maluku Utara. Awalnya Halmahera Barat merupakan Kabupaten Maluku Utara (Kabupaten induk). Setelah diberlakukannya UU No. 1 Tahun 2003, nama Kabupaten Maluku Utara diubah menjadi Kabupaten Halmahera Barat. Sebagai tolok ukur perkembangan desentralisasi fiskal, studi Kemenkeu (2013) tentang tingkat kesehatan keuangan daerah menunjukan bahwa Kabupaten Halmahera Barat termasuk dalam kategori Kabupaten dengan tingkat kesehatan keuangan daerah rendah.Hasil kajian Suaib (2014) memberikan beberapa penjelasan; *pertama,*indeks kinerja keuangan daerah Kabupaten Halmahera Barat masih rendah, akibat tingginya ketergantungan fiskal disebabkan besarnya belanja pegawai. *Kedua*, secara umum indeks kinerja pelayanan publik Kabupaten Halmahera Barat relatif belum stabil, sebab terbatasnya sarana prasaran, serta kualitas infrastruktur jalan khususnya jalan Kabupaten masih kurang baik.

Implikasinya, dari dimensi kemandiran daerah, rasio PAD terhadap total pendapatan Kabupaten Halmahera Barat sampai pada tahun 2013 hanya 2,02%, masih jauh dibawah rata-rata Kabupaten Kota di Provinsi Maluku Utara yang sebesar 7,70% (Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Maluku Utara, 2014; BPKAD Kabupaten Halmahera Barat). Berdasarkan pola dan struktur perekonomian hingga di tahun 2015, Kabupaten Halmahera Barat masih tergolong sebagai Kabupaten yang relatif tertinggal di wilayah Provinsi Maluku Utara (Bappenas, 2015). Bersamaan dengan itu, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebagai representasi indikator kesejahteraan menunjukan bahwa Kabupaten Halmahera Barat hingga tahun 2013 masih menempatkan posisi ke-8 dari 9 Kabupaten dan Kota di wilayah Provinsi Maluku Utara (BPS Maluku Utara, 2014).

Salah satu masalah mendasar adalah urgensi alokasi belanja daerah yang belum sepenuhnya mencerminkan keberpihakan terhadap kepentingan publik dan stimulus bagi proses percepatan pembangunan di daerah. Studi Kemenkeu (2013) menunjukan bahwa pergerakan perekonomian di Provinsi Maluku Utara sangat dipengaruhi oleh realisasi belanja dalam APBD. Hal ini ditunjukkan oleh rasio realisasi belanja terhadap PDRB di Provinsi Maluku Utara mencapai 82, 8%, Maluku 59% dibandingkan dengan daerah-daerah di Jawa yang hanya berkisar 6-7%. Dalam konteks yang demikian, maka salah satu jenis belanja daerah yang sangat berpengaruh pada percepatan pembangunan di daerah adalah alokasi belanja modal.

Dalam struktur anggaran publik (APBD), belanja modal serta belanja barang dan jasa bersifat investasi sehingga cenderung menjadi injeksi, sementarabelanja pegawai dan belanja lain-lain bersifat konsumtif sehingga cenderung menciptakan kebocoran, Artinya, jika terjadi pergeseran dari belanja yang sifatnya konsumsi ke belanja yang bersifat investasi berarti hal itu merupakan indikasi yang baik (Kemenkeu, 2013). Ketika struktur APBD lebih didominasi oleh belanja pegawai dan belanja lain-lain, maka pemerintah dari cenderung kesulitan dalam mendorong peningkatan program-program pelayanan publik seperti infrastruktur jalan dan jembatan, irigasi, fasilitas pendidikan dan kesehatan, serta menjadi stimulus bagi perekonomian di daerah.

Studi awal peneliti terhadap dinamika pengalokasian belanja modal di Kabupaten Halmahera Barat, mengindikasikan bahwa pemerintah daerah cenderung kesulitan meningkatkan alokasi belanja modal, tidak semata karena rendahnya kapasitas fiskal, tetapi ada sebab berantai yang muncul dari dinamika politik anggaran. Dalam kerangka tersebut, maka perlu dilakukan studi empirik terkait dengan bagaimana politik anggaran ‘bekerja’ dibalik alokasi belanja modal pada pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Barat.

**LANDASAN TEORI**

Ritonga (2010, dalam Halim dan Kusufi, 2012:103) menyatakan bahwa kelemahan yang ada selama ini (terutama untuk Pemerintah Daerah) adalah lemahnya kualitas perencanaan anggaran, yang ditandai dengan penentuan anggaranyang bersifat inkremental.Studi Arnet (2014) tentang kondisi fiskal di 50 negara menemukan bahwa negara-negara dengan kondisi fiskal terburuk, disebabkan oleh manajemen keuangan yang buruk selama bertahun-tahun.Argumen mendasar yang dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena tersebut adalah tercerabutnya prinsip-prinsip keuangan publik di daerah. PP N0. 58 Tahun 2005 menegaskan *‘Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat’.*Prinsip-prinsipinilah yang menjadi *concern* dalam pengelolaan keuangan daerah berbasis kinerja.Dalam konteks yang lebih sempitadalah pengelolaan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dilakukan setiap tahun sekali oleh daerah, baik oleh Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota (Mulyanto, 2007).

**A. Urgensi Belanja Modal Daerah**

Dalam kajian keuangan publik (*public finance)*, belanja pemerintah menempati posisi yang sangat penting dalam rangka memaksimalkan fungsi-fungsi pemerintah. Musgrave dan Musgrave (1989) mengurai 3 (tiga) fungsi utama pemerintah dalam kebijakan anggaran, yaitu:1) fungsi alokasi, bermakna bahwa pemerintah adalah satu-satunya subjek yang dipandang rasional dalam menyediakan barang public; 2) fungsi distribusi, menekankan bahwa kebijakan anggaran belanja dimaksudkan agar menjadi stimulus dan pendorong bagi kegiatan-kegiatan produktif di masyarakat; 3) fungsi stabilitas, menekankan pada penggunaan kebijakan anggaran sebagai suatu alat untuk mempertahankan tingkat kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas yang semestinya dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat dengan memperhitungkan segala akibatnya terhadap perdagangan dan neraca pembayaran.

Dilihat dari klasifikasi belanja daerah menurut kelompok belanja, maka Permendagri No. 13 Tahun 2006 membaginya ke dalam kelompok belanjatidak langsung dan kelompok belanja langsung.Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Sedangkan kelompok belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.Adapun klasifikasi belanja daerah berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 disajikan pada Tabel 1.

**Tabel 1. Klasifikasi Belanja Daerahberdasarkan Kelompok Belanja**

|  |  |
| --- | --- |
| **Belanja Tidak Langsung** | **Belanja Langsung** |
| a. Belanja pegawai  b. Bunga  c. Subsidi  d. Hibah  e. Bantuan sosial  f. Belanja bagi hasil  g. Bantuan keuangan; dan  h. Belanja tidak terduga. | a. Belanja pegawai  b. Belanja barang dan jasa; dan  c. Belanja modal. |

Sumber : Permendagri No 13 tahun 2006

Dalam struktur anggaran publik (APBD), belanja pegawai dan belanja lain-lain bersifat konsumtif sehingga cenderung menciptakan kebocoran, sementara belanja modal serta belanja barang dan jasa bersifat investasi sehingga cenderung menjadi injeksi. Artinya, jika terjadi pergeseran dari belanja yang sifatnya konsumsi ke belanja yang bersifat investasi berarti hal itu merupakan indikasi yang baik (Kemenkeu, 2013).Prinsipnya, alokasi belanja modal diprioritaskan, bukan karena belanja yang lain tidak penting, tetapi lebih pada politik pengelolaannya.Sangat dimungkinkan bahwa politik anggaran yang tidak menghendaki kepentingan publik, bagaimana pun besarnya alokasi, tidak akan berpengaruh signifikan pada percepatan pembangunan di daerah. Salah satu instrumen politik anggaran yang pro rakyat adalah terwujudnya penyusunan anggaran berbasis kinerja, sehingga akan nampak bahwa anggaran yang digunakan untuk kegiatan tertentu memiliki dampak yang signifikan bagi kepentingan publik. Dengan interpretasi seperti itu, maka anggaran sebagai alat politik fiskal (Suparmoko, 1994) benar-benar memainkan perannya untuk mempercepat proses pembangunan di daerah.

**B. Politik Anggaran dalam Perspektif Model Bandura**

Politik anggaran merupakan berbagai kebijakan tentang proses anggaran yang mencakup berbagai pertanyaan bagaimana pemerintah membiayai kegiatannya, bagaimana uang publik didapatkan, dikelola dan didisitribusikan, siapa yang diuntungkan dan dirugikan, peluang-peluang apa saja yang tersedia baik untuk penyimpangan negatif maupun untuk peningkatan pelayanan publik (Noer Fauzi dan Yando Zakaria dalam Widodo, 2012). Anggaran merupakan alat utama pemerintah untuk melaksanakan semua kewajiban, janji, dan kebijakannya ke dalam rencana-rencana konkrit dan terintegrasi dalam hal tindakan apa yang akan diambil, hasil apa yang akan dicapai, pada biaya berapa dan siapa yang akan membayar biaya-biaya tersebut (Dobell dan Ulrich, 2002).

Anggaran merupakan sesuatu yang terbatas, sehingga menciptakan variasi pilihan yang cenderung bersentuhan dengan keperilakuan para pejabat publik. Model Bandura (1991 dalam Wiyono, 2013:264) tentang “Pengaruh Timbal Balik antara Tingkah Laku, Faktor Manusia dan Kognisi, dan Lingkungan” kiranya dapat diterjemahkan secara gamblang untuk menjelaskan perilaku para eksekutif dan legislatif dalam penganggaran publik.Ketiganya saling berinteraksi sehingga tindakan seseorang dapat mempengaruhi kognisi, dan sebaliknya aktivitas kognisi individu dapat mempengaruhi lingkungan, kemudian pengaruh lingkungan dapat mempengaruhi proses pikiran (kognisi) individu, dan seterusnya.Dalam konteks penganggaran publik, interaksi ketiga faktor ini tidak hanya dalam hal-hal yang positif, tetapi juga dalam hal-hal yang negatif. Misalnya perilaku oportunistik, baik oleh eksekutif maupun legislatif. Perilaku mencari keuntungan dengan cara-cara yang tidak benar akan semakin membudaya jika tidak ditentang oleh orang-orang di sekitar mereka, sehingga sangat memungkinkan perilakunya akan ditiru oleh orang-orang disekitar tersebut. Disini terjadi saling pengaruh, dan akan menyuburkan perilaku tersebut. Kondisi seperti ini memengaruhi cara pandang,dan cara pandang tersebut memperkuat kondisi yang berlangsung.

**LANDASAN EMPIRIK**

Studi Abdullah dan Asmara (2006) tentang perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah (Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik) menemukan bahwa legislator sebagai agen dari publik berperilaku oportunistik dalam penyusunan APBD. Hasil penelitian ini menyimpulakn bahwa APBD digunakan sebagai sarana untuk melakukan *political corruption.*Sulton (2015), dalam studinya tentang siklus politik anggaran di Kabupaten Ponorogo (Studi Kasus Dana Hibah dan Bantuan Sosial APBD 2013). menunjukan bahwa terjadi perilaku korupsi politik oleh eksekutif dan legislatif sehingga menciptakan berbagai penyimpangan dalam pengelolaan dana hibah dan bantuan sosial. Modusnya berupa pemberian dana tanpa pengajuan, pemotongan bantuan, tidak adanya pertanggungjawaban, serta adanya proposal atau bantuan fiktif.

Kajian Kemenkeu (2013)tentang evaluasi belanja modal daerah di Indonesia, menunjukkan bahwa penyerapan belanja modal dipengaruhi oleh pola perencanaan dan penganggaran di daerah, mekanisme transfer, dan masalah pelaksanaan program/kegiatan di daerah. Sedangkan studi Bappenas (2011), tentang kualitas belanja Agggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). menunjukan bahwa semua lokasi kajian tidak mempunyai kualitas belanja daerah yang mendekati sempurna tingginya, melainkan masing-masing daerah mempunyai karakteristik yang berbeda-beda. Sementara studi Wijayanti etal (2012) tentang perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Pasuruan, menunjukkan dua hal, yaitu kurangnya komitmen Pemerintah Daerah yang ditunjukkan dengan belum disusunnya Analisis Standar Biaya (ASB) serta terlambatnya penyusunan Standar Satuan Harga, dan kurangnya pemahaman petugas perencana terhadap indikator kinerja yang ditunjukkan dengan adanya perbedaan indikator *outcome* untuk kegiatan-kegiatan dalam satu program dan adanya perbedaan target kinerja sasaran renstra SKPD dengan RPJMD.

**METODE PENELITIAN**

Berdasarkan rumusan masalah yang diajukan, maka penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus deskriptif *(descriptive case study)*, yaitu strategi yang paling cocok untuk pertanyaan-pertanyaan ‘bagaimana’ dan ‘mengapa’ (Yin, 1997:29). Teknik penentuan informan menggunakan pendekatan *purposive sampling*, dengan kecenderungan peneliti untuk memilih informannya berdasarkan pertimbangan tertentu (Sutopo, 2006). Penelitian ini menggunakan 4 (empat) teknik pengumpulan data, yaktu; 1) kuesioner; 2) studi dokumentasi dengan pendekatan *content analysis* (Neuman, 2006); 3) wawancara,dan; 4) observasi. Adapaun teknik analisis data yang digunakan adalah model analisis interaktif dari Miles dan Huberman. Teknik ini mengintegrasikan multi sumber data studi kasus. Ada tiga komponen utama dalam analisis ini, yaitu reduksi data, sajian data dan penarikan simpulan serta verifikasinya (Sutopo, 2006:120)

**TEMUAN DAN PEMBAHASAN**

1. **Deskripsi Realisasi Belanja Daerah Kabupaten Halmahera Barat**

Merujuk pada ketentuan PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, maka klasifikasi serta deskripsi perkembangan realisasi belanja daerah Kabupaten Halmahera Barat dapat ditunjukan pada Grafik 1 berikut:

**Grafik 1. Tren Realisasi Belanja Daerah Tahun 2011-2015 (dalam juta rupiah)**

Sumber: BPKAD Kabupaten Halmahera Barat, 2016, diolah

Bila dicermati, realisasi Belanja Pegawai (langsung dan tidak langsung) secara agregat cenderung meningkat. Pada tahun 2011, baru mencapai angka Rp. 209,0 miliar rupiah (pagu anggaran 219,1 miliar rupiah) dan di tahun 2015 meningkat menjadi Rp285,5 miliar rupiah (pagu anggaran 318,2 miliar rupiah). Kecenderungan yang sama terjadi pada belanja Barang dan Jasa, di manapada tahun 2011 mencapai Rp81,6 miliar rupiah (pagu anggaran 92,7 miliar rupiah) dan di tahun 2015 meningkat menjadi Rp159,9 miliar rupiah (pagu anggaran 188,4 miliar rupiah). Pada Belanja Modal cenderung mengalami peningkatan, pada tahun 2011 sebesar Rp 50,8 miliar (pagu anggaran 102,7 miliar ripiah), di tahun 2015 kembali meningkat menjadi Rp 132,6 miliar (pagu anggaran 205,2 miliar rupiah). Belanja Lain-Lain cenderung fluktuatif, pada tahun 2011 mencapai Rp 21,4 miliar (pagu anggaran 28,4 miliar rupiah), turun menjadi Rp 20,9 miliar rupiah (pagu anggaran 22,7 miliar rupiah) pada tahun 2012, kemudian naik di tahun 2015 menjadi Rp 113,4 miliar (dari pagu anggaran 116,8 miliar rupiah).

1. **Problem Kemandirian Fiskal**

Jika mencermati alokasi belanja modal di Kabupaten Halmahera Barat, nampak bahwa alokasi belanja modal dinilai masih rendah, dimana rata-rata proporsinya terhadap total belanja daerah dalam kurun waktu 2011-2015 sebesar 24,5%.Persentase proporsinyadisajikan pada Grafik 2 berikut:

**Grafik 2. Persentase Proporsi Belanja Modal Kabupaten Halmahera Barat Periode 2011-2015**

Sumber: BPKAD Kabupaten Halmahera Barat, 2016, diolah

Permendagri No. 37 Tahun 2012 (Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2013) menetapkan belanja modal sekurang-kurangnya 29%, kemudian Permendagri No.27 Tahun 2013 (Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2014) serta amanah RPJMN 2010-2014 bahwa belanja modal dialokasikan sekurang-kurangnya 30% dari total belanja daerah.

Berdasarkan hasil survei (olahan data kuesioner) dari 22 informan yang tersebar di pemerintah daerah, legislatif, dan akademisi, menunjukan bahwa nilai rata-rata untuk kinerja alokasi belanja modal sebesar 2,28, sedangkan nilai harapannya sebesar 3,00. Artinyabahwa kinerja untuk ketepatan alokasi belanja modal di Kabupaten Halmahera Barat masih dibawah kondisi yang diharapkan. Masih terdapat 68,18 persen informan menyatakan bahwa alokasi belanja modal tidak dapat ditingkatkan hingga 29-30 persen.

Seturut dengan itu, *fiscal need* yang terbilang tinggi, namun tidak diimbangi dengan *fiscal capasity* sehingga menimbulkan *fiscal gap* yang relatif besar*.*Sulit meningkatkan alokasi belanja modal hingga 30%. Pegawai kita masih terlalu banyak sehingga membebani APBD. Penyebab yang mendasar adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Halmahera Barat yang sangat kecil, sehingga tidak mampu menjadi stimulus bagi proporsi pembelanjaan di daerah **(Hasil Wawancara: Anonim, 2016)**

Jika dicermati, rasio PAD terhadap total pendapatan Kabupaten Halmahera Barat, rata-rata rasionya dari tahun 2011-2015 hanya 1,97% dari total pendapatan daerah. Dalam kurun waktu yang sama, Pemerintah Daerah kesulitan dalam mencapai target PAD.Sajian atas perbandingan realisasi pendapatan daerah dan targetnya dapat dilihat pada Tabel 2 berikut:

**Tabel 2 Kontribusi PAD Terhadap Total Pendapatan Daerah pada Perhitungan APBD Tahun Anggaran 2011-2015**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **TAHUN** | **PENDAPATAN ASLI DAERAH** | | **TOTAL PENDAPATAN DAERAH** | |
| **TARGET PAD** | **REALISASI PAD** | **TARGET PENDAPATAN DAERAH** | **REALISASI PENDAPATAN DAERAH** |
|
| **2011** | 6.250.000.000,00 | 5.020.380.000,05 | 436.869.517.866,00 | 401.492.457.993,05 |
| **2012** | 6.800.000.000,00 | 5.120.411.607,88 | 480.967.426.000,00 | 436.414.276.694,88 |
| **2013** | 14.407.600.000,00 | 10.214.205.255,24 | 505.652.313.000,00 | 505.213.405.373,24 |
| **2014** | 16.407.600.000,00 | 18.657.849.526,88 | 608.131.435.000,00 | 579.198.689.918,88 |
| **2015** | 31.740.370.000,00 | 15.542.071.276,87 | 746.001.960.945,00 | 701.593.821.204,87 |
| **TOTAL** | **75.605.570.000,00** | **54.554.917.666,92** | **2.777.622.652.811,00** | **2.623.912.651.184,92** |
| **RATA-RATA** | **15.121.114.000,00** | **10.910.983.533,38** | **555.524.530.562,20** | **524.782.530.236,98** |

Sumber: BPKAD Kabupaten Halmahera Barat, 2016. Diolah

Jika menggunakan data Kabupaten Kota tahun 2013, maka rasio kemandiran Kabupaten Halmahera Barat masih jauh dibawah rata-rata Kabupaten Kota di Provinsi Maluku Utara, sebesar 7,70% (Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Maluku Utara, 2014)). Oleh Ritonga et al (2012), salah satu indikator dari kondisi keuangan yang sehat dapat dilihat ketika Pemerintah Daerah mampu mengelola hak keuangan (yaitu mengumpulkan pendapatan) sehingga menyebabkan peningkatan kemandirian keuangan Pemerintah Daerah.

1. **Politik Anggaran Alokasi Belanja Modal**

Sesuai dengan sifatnya, anggaran merupakan sesuatu yang terbatas, sehingga dalam pengelolaannya berpotensi menciptakan variasi pilihan yang cenderung bersentuhan dengan aspek keperilakuan para pejabat publik. Pada titik ini, maka politik anggaran dapat bermuara pada kepentingan publik atau kepentingan pejabat di daerah. Penjelasan tentang bagaimana ketepatan alokasi belanja modal, dapat dideteksi melalui bagaimana politik anggaran ‘bekerja’ dibalik proses pengalokasian tersebut. Terungkap dalam temuan penelitian, bahwa ketidaktepatan alokasi belanja modal yang ditunjukan melalui nilai alokasi yang tidak memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, tidak mesti dinilai sekedar karena rendahnya kapasitas fiskal daerah, tetapi ada motif-motif ‘politis’ yang ditengarai masih sering ‘mendistorsi’ tahapan proses perencanaan dan penganggaran di daerah. Hal ini terjadi di hampir setiap tahun anggaran, sehingga alokasi yang sebelumnya sudah direncanakan kemudian mengalami perubahan pada tahapan selanjutnya.

Setelah plafon anggaran diberikan, sudah ditentukan proporsi belanja masing-masing, biasanya belanja modal dialokasikan 25% dari total belanja daerah. Namun, sering terjadi perubahan setelah melewati rancangan KUA. Hal ini disebabkan karena kebijakan anggaran pada ‘level atas’ yang harus disesuaikan, sehingga mendistorsi sinkronisasi antara dokumen perencanaan dan penganggaran **(Hasil Wawancara: Anonim, 2016)**

Makna tersirat dari ‘kebijakan-kebijakan pimpinan’ inilah yang sering mendistorsi struktur alokasi belanja. Secara teoritis, model Bandura dapat digunakan untuk menjelaskan perilaku pimpinan yang ‘senang’ menggeser anggaran,sebagaimana diilustrasikan pada Gambar 1.

**Gambar 1 Model Bandura tentang Perilaku ‘Menggeser Anggaran’**

**Perilaku Pimpinan:**

(‘Menggeser Anggaran’)

**Cara Pandang: Lingkungan:**

(‘Membenarkan’) (‘Tertekan’, ‘Menyetujui’)

Sumber : Diinterpretasi dari Bandura (1991 dalam Wiyono, 2013:264)

Dari interaksi tersebut, dapat diinterpretasi bahwa perilaku pimpinan berupa kebijakan ‘level atas’ yang sering menggeser anggaran cenderung tidak mendapat reaksi perlawanan dari bawahan atau organisasinya (lingkungan). Pimpinan dengan segala kekuasaannya seolah-olah menjadi ‘domain terlarang’ untuk dikritisi oleh lingkungan sekitarnya. Lingkungan tersebut seolah-olah sudah ‘dibentuk’ oleh pimpinan, sehingga lingkungan dengan keterbatasan kekuasaannya itu menjadi ‘tertekan’ dan seolah-olah ‘menyetujui’ perilaku pimpinannya. Justru perilaku seperti itu berpotensi ditiru atau mendapat dorongan dari bawahan, sehingga melahirkan sebuah ‘kelaziman’ bahwa kebijakan yang terkait dengan pergeseran anggaran adalah ‘benar’ (cara pandang). Demikian seterusnya, sehingga dapat dibayangkan bahwa perilaku pimpinan seperti itu akan menjadi ‘beku’ jika cara pandang bersama-sama dengan lingkungan di tempat kerja seolah-olah ‘melegitimasi’ perilaku yang sedang dipraktikkan oleh pimpinan.

Dalam terminologi Wiyono (2013), praktik seperti itu tentu merugikan kepentingan yang lebih besar, tetapi karena dilakukan terus menerus sehingga menjadi salah-kaprah. Praktik ini kemudian berevolusi dari pemerintahan sebelum ke pemerintahan berikutnya, sehingga menjadi ‘nilai baru’ yang dipraktikkan secara massal. Terkait dengan perilaku tersebut, maka anggaran sebagai alat politik cenderung melemahkan komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program pelayanan publik yang telah dijanjikan sebelumnya (Nordiawan dan Hertianti, 2010)

Belanja modal untuk infrastruktur di Kabupaten Halmahera Barat masih sangat kecil, sehingga turut berpengaruh pada percepatan pembangunan infrastruktur di daerah. Saya kurang tahu mungkin hal ini terkait dengan kebijakan pimpinan **(Hasil Wawancara: Anonim, 2016)**

Dalam perspektif teori keagenan, perilaku eksekutif yang sering mendistorsi struktur anggaran, karena mereka sebagai *expert agent* memiliki keunggulan dalam informasi (Petrie, 2002). Sebaliknya, legislatif sebagai *principal*yang ‘merepresentasi’ posisi publik sebagai *the ultimateprincipal,*cenderung ingin dipilih kembali (Johnson, 1994 dalam Abdullah dan Asmara, 2006:08). Dapat dianalisa bahwa karena eksekutif adalah ‘pengendali’ informasi (anggaran) yang berhasrat meningkatkan ‘kenyamanan’ birokratis, maka legislatifrelatif ‘menyesuaikan’ dinamika penganggaran yang berlangsung. Kondisi ini terjadi karena, legislatif juga berkepentingan ‘mendulang’ proyek-proyek dari eksekutif, disamping berkepentingan merebut ‘kursi’ legislator pada periode selanjutnya.

Implikasinya, publik sebagai *the ultimateprincipal*, seolah-olah diposisikan sebaga ‘bagian’ yang tidak perlu mengetahui bagaimana pengelolaan anggaran berlangsung. Bagaimana penganggaran berlangsung, itu semacam *‘black box’* yang tidak bisa diketahui oleh publik. Gejala semacam ini memberi petunjuk kenapa dengan ‘mudah’ kebijakan pimpinan level atas cenderung mendistorsi penyusunan alokasi anggaran belanja. Ketika eksekutif dan legislatif, senderung mendahulukan*self-interest* masing-masing, maka publik diposisikan sebagai ‘korban’ atas desain politik anggaran yang diterapkan.

Kajian empiris oleh Mardin Manurung (2014, dalam Halim, 2014) tentang pengelolaan anggaran pembangunan di Kabupaten Jayapura menunjukan bahwa dalam penyusunan rencana proyek belum memperhatikan sasaran dan manfaat kepada masyarakat, tetapi lebih dominan proyek-proyek aparatur. Latar belakang proyek lebih didasari pada kepentingan interpersonal maupun institusional. Penekanan simpulan yang teridentifikasi dari kajian ini adalah perilaku birokrat yang menganggap biasa hal-hal yang mereka putuskan, padahal dalam perspektif politik anggaran sangat merugikan masyarakat.

Dalam perspektif ekonomi makro, karakteristik belanja lain-lain, ditambah belanja pegawai bersifat konsumtif, sementara belanja modal serta belanja barang dan jasa bersifat investasi. Belanja yang konsumsif ini cenderung bersifat kebocoran dan belanja investasi bersifat injeksi, sehingga pergeseran dari belanja konsumsi ke belanja yang bersifat investasi merupakan indikasi yang baik. Dengan demikian, maka politik anggaran perlu diorientasikan pada filosofi tersebut. Secara taktis-strategis, politik anggaran yang berpihak pada peningkatan alokasi belanja modal, akan berpengaruh signifikan pada peningkatan pelayanan publik, baik infrastruktur jalan, jembatan, irigasi, dan seterusnya. Menikmati pelayanan publik adalah hak publik. Sebagaimana (Laski, 1961:33) menegaskan bahwa hak adalah satu syarat, yang kalau tida ada, maka tak ada jaminan bagi rakyat bahwa ia akan dapat bahagia.

Berbagai studi telah menunjukan bahwa prioritas anggaran investasi di bidang infrastruktur, berdampak positif pada jangka panjang pertumbuhan dan berdampak negatif pada ketimpangan pendapatan (Calderon dan Sevren, 2008). Pengujian empirisOECD menemukan bahwa di Cina, peningkatan 10 persen dalam stok infrastruktur berkaitan dengan peningkatan pertumbuhan PDB sebesar 2 hingga 4,1 persen (World Bank, 2013:46).Di Indonesia, penjelasan ini diperkuat oleh penelitian Prasetyo et al (2009) dengan menggunakan data infrastruktur 26 Provinsi, menemukan bahwa dimensi infrastruktur seperti panjang jalan jika meningkat 1 persen akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,13 persen, kenaikan energi listrik yang terjual sebesar 1 persen akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,33 persen, serta kenaikan jumlah air bersih 1 persen akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,04 persen.

Dengan demikian, sulitnyanya meningkatkan alokasi belanja modal di Kabupaten Halmahera Barat, tidak bisa secara ‘kaku’ dicari ‘pembenarannya’ semata-mata pada ketidakmampuan keuangan daerah. Tetapi yang lebih mendasar adalah apakah proses pengalokasi anggaran sudah memenuhi prinsip-prinsip pengelolaan anggaran publik ? Pertanyaan ini memberi pertunjuk bahwa kesulitan meningkatkan alokasi belanja modal merupakan ‘sebab berantai’, yang dari sini akan memunculkan soal tentang politik anggaran.

1. **Dinamika Penyusunan Perencanaan dan Penganggaran Publik di Kabupaten Halmahera Barat: Sebuah Ringkasan Temuan**

Secara implisit, dalam siklus perencanaan dan penganggaran, hasil Musrembang menjadi input dari RPJMD, kemudian diurai ke dalam dokumen tahunan berupa RKPD. Dalam konteks di Kabupaten Halmahera Barat, kedua dokumen ini relatif belum berkualitas, karena terbentuk dari sebuah desain perencanaan yang memiliki kelemahan tolok ukur, belum tepat waktu, dan prosesnya masih terganggu oleh ‘kepentingan politik’. Dokumen perencanaan ini kemudian diterjemahkan lebih spesifik ke dalam RKA-SKPD dan RKUA-PPAS yang menjadi landasan makro penyusunan RAPBD.

Pada tataran ini, input RAPBD adalah RKA-SKPD dan KUA-PPAS, di mana hasil kajian mendeskripsikan bahwa dokumen-dokumen inputuntuk RAPBD belum sepenuhnya mengikuti kaidah-kaidah penyusunan penganggaran publik, yang tercermin dari belum optimalnya penggunaan tolok ukur indikator kinerja dalam anggaran publik, berupa indikator kinerja *input, output, outcome, benefit*, dan *impact*.Termasuk didalamnya penyusunan ASB dan SPM. Implikasi dari semua proses ini, melahirkan belanja daerah (APBD) yang relatif belum berkualitas. Dinamika ini dapat digambarkan dalam bagan 1 berikut:

**Bagan 1 Dinamika Penyusunan Perencanaan dan Penganggaran Publik**

**Kabupaten Halmahera Barat: Sebuah Ringkasan Temuan**

Musrembang

* Kelemahan tolok ukur
* Belum tepat waktu
* Unsur ‘kepentingan politik’

RKA-SKPD/RKUA-PPAS

RAPBD

RPJMD-RKPD

**POLITIK ANGGARANN**

**Berimplikasi pada:**

Ketidaktepatan alokasi belanja modal

(tidak memenuhi ketentuan perundang-undangan, yakni 29-30 persen

APBD

**SIMPULAN, SARAN DAN IMPLIKASI**

1. **Simpulan**

Berdasarkan temuan dan pembahasan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa alokasi belanja modal Kabupaten Halmahera Barat dinilai belum tepat, yakni tidak memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, sebesar 30 persen dari total belanja daerah. Dari perspektif politik anggaran, ketidaktepatan ini terindikasi oleh implementasi politik anggaran yang belum sepenuhnya berpihak pada kepentingan publik. Temuan penelitian mengungkapkan bahwa dalam setiap proses pengalokasian anggaran belanja modal, sering ‘terganggu’ oleh kebijakan pimpinan ‘level atas’ sehingga cenderung menmendistorsi nilai alokasi anggaran yang sudah ditentukan sebelumnya dan dapat berubah pada tahap selanjutnya.

1. **Saran dan Implikasi**

Sebagai upaya meningkatkan alokasi belanjamodal, maka temuan penelitian ini diharapkan berimplikasi pada kebijakan pemerintah daerah, diantaranya:

1. Kemauan pemimpin, komitmen pimpinan terhadap peningkatan alokasi belanja modal sangat diperlukan. Wujud dari komitmen tersebut terlihat ketika pimpinan tidak dengan ‘sewenang-wenang’ mengganggu nilai alokasi belanja yang sudah direncanakan sebelumnya.
2. Menggenjot program pendidikan dan pelatihan guna meningkatkan kompetensi di bidang manajemen keuangan daerah, sehingga setiap jenis kegiatan harus teruji berdasarkan penyusunan anggaran berbasis kinerja
3. Memperkuat peran sumberdaya manusia guna menggali sumber-sumber pendapatan yang dapat membantu mendanai kebutuhan daerah. Salah satu program strategis yang perlu didorong adalah menggagas hadirnya Perusahan Daerah (BUMD) yang dikelola secara profesional. Pertimbangan ini menjadi penting, karena BUMD seharusnya juga didesain sebagai media ‘transit’ hasil-hasil usaha ekonomi masyarakat untuk dipasarkan. Dalam konteks ini, BUMD diharapkan menjadi penggerak aktifitas perekonomian di daerah, dan dari sini Pemerintah Daerah dapat ‘merekayasa’ sumber-sumber pendapatan baru yang lebih realistis, dan tidak terkesan membebani masyarakat.
4. Paradigma *money follow program* harus menjadi orientasi dalam proses perencanaan dan penyusunan anggaran publik. Tanpa da kebijakan yang tegas ke araha terwujudnya *monet follow program*, maka alokasi anggaran cenderung terjabk pada *‘money follow people’*

.

**DAFTAR PUSTAKA**

Arnett, Sarah. 2014. “State Fiscal Condition Ranking the 50 States”. *Mercatus Center Working Paper* 1402.

BPKAD Kabupaten Halmahera Barat. 2016. *Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat 2011-2014danData APBD Tahun 2011-2015*. Jailolo: BPKAD.

Bappenas. 2015. *Forum Pramusrembangnas Pembangunan Daerah Tertinggal Provinsi Maluku Utara*. Jakarta: Kementerian Perencanan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

………2011. *Laporan Akhir: Kajian Kualitas Belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).* Jakarta: Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah*.*

BPS Provinsi Maluku Utara. 2014. *Statistik Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara 2013*. Ternate: BPS.

Calderon, Cesar dan Luis Serven. 2008. “Infrastructure and Economic Development in Sub-Saharan Africa”. *Policy Research Working Paper* 4712.

Dobell, Peter dan Martin Ulrich. 2002. “Parliament’s Performance in the Budget Process: A Case Study”. *Policy Matters* 3(2): 1-24.

Halim, Abdul (penyunting). 2004. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. Edisi Revisi. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.

………dan Syam Kusufi (penyunting). 2012. *Akuntansi Sektor Publik: Teori, Konsep dan Aplikasi, dari Anggaran Hingga Laporan Keuangan, Dari Pemerintah Hingga Tempat Ibadah*. Jakarta: Salemba Empat.

Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Maluku Utara. 2014. *Kajian Fiskal Regional Provinsi Maluku Utara Semester II Tahun 2013.* Ternate: KFR.

Kemenkeu. 2013. *Laporan Evaluasi Belanja Modal Daerah*. Jakarta: DJPK Kemenkeu Republik Indonesia.

LKPJ Bupati Halmahera Barat. 2016. *Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ) Bupati Halmahera Barat 2011-2015*. Jailolo: LKPJ.

Laski, J. Harold. 1961. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Pembaharuan

Mulyanto, 2007. *Modul Mata Kuliah Analisis Keuangan Daerah ‘Aspek dan Dimensi Keuangan Daerah di Era Otonomi dan Desentralisasi Fiskal’ ; Kajian Atas Peraturan Perundangan Mutakhir.* Surakarta: Program S-2 MM dan S-2 MESP UNS.

Musgrave, Richard A dan Peggy B. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. Fifth Edition. Mcgraw-Hill International Edition.

Neuman, W Lawrence. 2006. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Sixth Edition. Pearson Education, Inc.

Prasetyo, Rindang Bangun dan Muhammad Firdaus*.* 2009*.*“Pengaruh infrastruktur pada Pertumbuhan Ekonomi Wilayah di Indonesia”.  *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan* 2(2): 222-236.

Petrie, Murray. 2002. “A Framework for Public Sektor Performance Contracting”. *Journal on Budgetiing:* 117-152.

Ritonga, Irwan Taufiq, Colin Clark, dan Guneratne Wickremasinghe. 2012. “Assessing Financial Condition of Local Government in Indonesia: an Exploration”. *Public pand Municipal Finance* 1(2): 37-50.

Sulton. 2015. “Siklus Politik Anggaran di Kabupaten Ponorogo (Studi Kasus Dana Hibah dan Bantuan Sosial APBD 2013)”. *Jurnal Aristo* Vol. 5.

Suaib, Rahmat. 2014. “Evaluasi Kinerja Daerah Otonom Baru Pasca  
Pemekaran (Studi Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat Provinsi  
Maluku Utara)”. *Journal of Governance and Public Policy* 1(1): 109-140*.*

Sutopo H.B. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif, Dasar Teori dan Terapannya dalam Penelitian*. Edisi kedua. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.

Suparmoko. 1994. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. Yogyakarta: BPFE.

TADF. 2013. “Evaluasi Regulasi Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pengaruhnya Terhadap Upaya Peningkatan Kualitas Belanja Daerah”. *Laporan Penelitian.* Jakarta: TADF Kemenkeu Republik Indonesia.

Wijayanti, Anita Wahyu, Mujibur Rahman Khairul Muluk dan Ratih Nurpratiwi. 2012. “Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Kabupaten Pasuruan”. *Jurnal Wacana* 15(3): 10-17.

World Bank. 2013. Perkembangan Triwulan Perekonomian Indonesia: Tekanan Meningkat. *Laporan Indonesia Economic Quarterly.* World Bank

Wiyono, Vincent(ius) Hadi. 2013. *Parasit Pembangunan*. Salatiga: Satya Wacana University Press

Widodo, Nurjati. 2012. *Teori Politik Keuangan Publik dan Kebijakan Anggaran*. <http://nurjatiwidodo.lecture.ub.ac.id/files/2012/10/.>Diakses 06 Mei 2016.

Yin, Robert. K. 1997. *Studi Kasus: Desain dan Metode*. (terjemahan M. Djauzi Mudzakir). Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

**Peraturan Perundang-undangan:**

UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

………Nomor 1 tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Kepulauan Sula, Kabupaten Halmahera Timur, dan Kota Tidore Kepulauan di Provinsi Maluku Utara

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah