

**PERILAKU KUASA EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF
DALAM PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN
PEMERINTAHAN DAERAH:
PERSPEKTIF INTERAKSIONISME SIMBOLIK**

**A. Razak¹⁾
Unti Ludigdo²⁾
Eko Ganis Sukoharsono²⁾
Armanu Thoyib²⁾**

Politeknik Negeri Pontianak, Jl. Akhmad Yani Pontianak¹⁾
Universitas Brawijaya²⁾
Email: razakaladrie@yahoo.co.id

Abstract: Power of the Executive and Legislative Behavior in the Local Government Budgetary Process: Symbolic Interactionism Perspective. This study aims to understand the behaviour of the executive and legislative powers in the budgeting process in the Mayapada Urban Governance. Analyses were performed using the method of symbolic interactionism in the interpretive paradigm. The data was collected through interviews with informants on the preparation of planning and budgeting, which is supported by the observation and documentation. Development Planning Meeting (musrenbang) is claimed in the reformation era to have used participatory approach, but people were in fact still placed as participation object. There has been a blurring of reality which is named as "cataract", by building a sweet imagery interaction in public with hypocritical languages. Social facts illustrated are the behaviour of the executive and legislative powers in the budgeting process.

Abstrak: Perilaku Kuasa Eksekutif dan Legislatif Dalam Proses Penyusunan Anggaran Pemerintahan Daerah: Perspektif Interaksionisme Simbolik.

Penelitian ini bertujuan memahami perilaku kuasa eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan anggaran Pemerintahan Daerah Kota Mayapada. Analisis dilakukan dengan menggunakan metode interaksionisme simbolik dalam paradigma interpretif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dengan informan bagian penyusunan perencanaan dan penganggaran, yang didukung dengan observasi dan dokumentasi. Musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) era reformasi diklaim menggunakan pendekatan partisipatif, tetapi masyarakat hanya dijadikan objek partisipasi. Telah terjadi pengaburan yang disebut peneliti dengan "katarak", dengan membangun interaksi pencitraan yang manis di depan publik dengan bahasa-bahasa hipokrit. Fakta sosial yang tergambar merupakan perilaku kuasa eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan anggaran.

Kata kunci: partisipasi, alokasi anggaran, katarak, negosiasi/lobi, interaksi pencitraan

Penelitian ini dimotivasi oleh pidato Walikota mengenai pengantar Nota Keuangan Rancangan APBD tahun 2008 pada tanggal 23 Oktober 2008 yang menguraikan kilas balik pembangunan 4 tahun kebelakang tentang kemajuan-kemajuan yang telah di capai Kota Mayapada. Walikota mengemukakan tentang kemajuan dan pertumbuhan yang dicapai dalam bentuk angka-angka cukup bagus. Angka-angka tersebut mencerminkan

penurunan keluarga miskin dan kenaikan sektor kesehatan, pendidikan dan ekonomi.

Angka-angka yang dikemukakan Walikota menunjukkan percepatan pertumbuhan ekonomi untuk memerangi kemiskinan dan pengangguran yang menjadi isu sentral di abad ini. Kemiskinan menjadi lagu indah untuk dinyanyikan dan didendangkan para pengambil kebijakan dari zaman orde Baru sampai reformasi, persoalan



kemiskinan ini belum juga terselesaikan dengan baik. Persoalan ini berkaitan dengan anggaran, sudah berapa banyak yang telah di keluarkan untuk program pengentasan kemiskinan mulai dari APBN sampai ke APBD belum juga terselesaikan dengan baik. Atas dasar ini timbul berbagai pertanyaan. Kenapa ini terjadi? dan dimana pula letak kesalahannya? apakah jumlah anggaran yang dianggarkan sangat terbatas? Atau program yang pemerintah buat tidak tepat sasaran? Atau apakah ada kecurangan dalam pelaksanaannya? dari semua pertanyaan itu jawabannya tentu ada pada eksekutif maupun legislatif.

Anggaran merupakan muara dari pergelutan antara eksekutif dan legislatif. Artinya, bahwa semua permainan yang menggambarkan kepentingan eksekutif dan legislatif tercermin dalam anggaran. Dengan kata lain bahwa anggaran menjadi gambaran perilaku eksekutif dan legislatif. Dengan demikian faktor yang paling menonjol dalam sistem penganggaran adalah kepentingan pribadi dan perubahan kekuasaan serta politik internal.

Covaleski *et. al.* (1996:12) mengatakan bahwa anggaran sebagai substansi dan sekaligus dampak dari proses tawar-menawar politik yang berguna untuk melegitimasi dan mempertahankan sistem-sistem kekuasaan dan kendali dalam organisasi. Artinya, interaksi manusia dibutuhkan pada setiap proses anggaran, sehingga aspek perilaku haruslah dipahami sepenuhnya untuk menghindari dampak yang mungkin muncul sebagai akibat *human-related dysfunctional* dari anggaran.

Pembahasan perilaku dan anggaran, dapat dimulai dari pandangan tradisional mengenai anggaran. Dalam pandangan tradisional proses penyusunan anggaran oleh sebagian orang dianggap sebagai pekerjaan teknis. Ketika pekerjaan teknis dilaksanakan yang terpikirkan dalam anggaran adalah angka-angka yang menunjukkan jumlah, estimasi dan kata-kata keuangan lainnya. Sesungguhnya yang terpenting di balik seluruh *image* teknis tentang anggaran adalah manusia, karena manusia yang menyusun anggaran dan harus hidup dengan anggaran tersebut.

Becker dan Green (1962:392) dalam penelitiannya berpendapat bahwa aspek perilaku penganggaran merupakan perilaku manusia yang terlibat dalam proses pembuatan anggaran dan ketika orang mencoba

hidup dengan anggaran. Pendapat ini diperkuat Siegel dan Marconi (1989) bahwa angka-angka yang ada dalam anggaran merupakan hasil pemikiran orang-orang yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Dengan demikian, pentingnya aspek manusia, terutama untuk menggali lebih jauh keperilaku di balik "praktik kebijakan" penganggaran dan menjadi fokus yang menarik untuk dikaji.

Para akademisi dan pemerhati lainnya mulai melihat pentingnya melakukan penelitian tentang aspek manusia yang memiliki peranan penting dalam perancangan anggaran (Becker dan Green, 1962; Siegel dan Marconi, 1989; Greer dan Patel, 2004; Callahan, 2002; Ebdon, 2002). Hal tersebut dapat diartikan bahwa para akademisi yakin dalam mengkaji akuntansi seperti anggaran diperlukan pemahaman mengenai manusia sebagai pelaku, sehingga perlu tersedia pengetahuan mengenai hal apa saja yang melatarbelakangi keputusan mereka (manusia).

King (2000:44) berpendapat bahwa anggaran tidak dapat dimengerti tanpa mengetahui "*context*". Lebih lanjut dijelaskan Asthon (1995:228) dan Koven (1999:23) bahwa studinya tidak memfokuskan pada angka-angka dalam proses anggaran, akan tetapi ia lebih melihat beberapa pemicu seperti perilaku manusia, kekuatan dalam organisasi, tidak lepas dari kreativitas, budaya politik dan ideologi sosial. Penelitian ini mengajak kita untuk memahami bahwa anggaran sebagai sebuah realitas dibangun melalui interaksi sosial, di mana memerlukan proses negosiasi kebijakan merupakan sebuah kendaraan utama. Proses ini membawa pada persetujuan yang menghasilkan kondisi struktural. Kondisi ini menggambarkan secara eksplisit tatanan dan konteks fenomena kebijakan itu.

Penelitian ini menjadi penting, terutama untuk menggali lebih jauh aspek keperilaku di balik anggaran. Karena diharapkan dapat membuka tabir seluk beluk dari anggaran dipandang sebagai "peluang" yang tidak saja dalam fenomena konsepsi tetapi juga dapat dirasakan. Selain itu juga, diharapkan dapat menjelaskan hubungan yang sesungguhnya antara manusia dan anggaran sebagai refleksi watak pemimpinnya.

Diskursus mengenai kebijakan publik sering menjadi pertentangan sengit. Hal ini disebabkan karena proses penetapan kebijakan tersebut tidak diketahui oleh kalangan

luas. Sebagaimana kita ketahui, di masyarakat luas sering kita dengar anggapan adanya kebijakan yang lahir dengan tidak berdasarkan pada kebutuhan prioritas masyarakat atau dasar pertimbangan rasional.

Menurut Ayuningtyas (2008:18), kenyataan ini lahir karena proses kebijakan itu sendiri adalah bagaikan "kotak hitam" bagi masyarakat luar. Ia kemudian merujuk pada teori analisa kebijakan publik, yang pada intinya menganggap bahwa sebuah kebijakan merupakan refleksi faktor-faktor kekuasaan dan politik, serta perilaku penentu kebijakan. Anderson (1969:13-15) berpendapat bahwa faktor-faktor yang disebutkan itu memungkinkan terjadinya tarik-menarik kepentingan, interaksi kekuasaan, alokasi sumber daya dan *bargaining position* antara aktor yang terlibat dalam sebuah kotak hitam penetapan produk kebijakan. Implikasinya, produk-produk kebijakan yang dihasilkan oleh para elit tersebut akan lebih mengakomodasi kepentingan elit ketimbang kepentingan rakyat banyak.

Setiap produk kebijakan yang dibuat pemerintah sesungguhnya harus dikembalikan pada publik untuk menilainya. Di antara berbagai macam kebijakan pemerintah dengan segala produknya itu, hal yang paling penting adalah yang berkaitan dengan anggaran. Pentingnya hal tersebut, karena melalui kebijakan anggaran itulah segala macam pemenuhan kebutuhan masyarakat mendapat legitimasinya.

Dalam konteks disiplin ilmu akuntansi, pemahaman kebijakan anggaran berangkat dari pendekatan normatif, di mana kebijakan anggaran dibatasi oleh situasi pengambilan keputusan yang didefinisikan dalam berbagai variabel (*variables*), asumsi (*assumptions*) dan kendala (*constraints*) serta tujuan (*objectives*), sehingga pandangan *neo-classical* terhadap organisasi dan perilaku manusia sedikit sekali diungkapkan (lihat Scapens dan Arnold, 1986; Scapens, 1991; Ryan et. al. , 2002). Artinya, tidak ada pertimbangan yang cukup terhadap konteks organisasi di mana kebijakan anggaran beroperasi. Hal lain yang diabaikan oleh pendekatan akuntansi tradisional adalah potensi konflik yang mungkin terjadi dalam organisasi, serta kemungkinan terjadinya asimetri distribusi kekuasaan antara tujuan dan perilaku. Kekeliruan ini, menurut Morgan (1986:44) adalah karena akuntansi lebih didasarkan pada metafora mekanistik atas organisasi. Hasil pemikiran itu tercermin dalam anggar-

an yang mereka susun sebagai realitas sosial sangat ditentukan oleh sikap mental dan moralitas mereka.

Realitas sosial merupakan konstruksi sosial yang diciptakan manusia, sehingga kebenaran suatu realitas sosial bersifat nisbi yang berlaku sesuai dengan konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. Manusia dalam banyak hal memiliki kebebasan untuk bertindak di luar batas kontrol struktur dan pranata sosialnya, di mana individu berasal. Dalam membahas struktur sosial, dikenal dua konsep penting yaitu status dan peran (*role*). Linton (1968:358) mendefinisikan kedua konsep tersebut sebagai berikut status adalah "*a collection of rights and duties*" (suatu kumpulan hak dan kewajiban), sedangkan peran adalah "*the dynamic aspect of a status*". Menurut Linton seseorang menjalankan peran manakala ia menjalankan hak dan kewajiban yang merupakan statusnya. Kondisi ini sangat berpengaruh dalam penentuan paradigma penelitian ilmu-ilmu sosial. Ilmu-ilmu sosial sebagai salah satu cabang ilmu pengetahuan berusaha mencari penjelasan tentang kehidupan manusia, khususnya tentang kausaliteit kehidupan sosial (Charon, 1998:15-17). Tujuan ilmu-ilmu sosial adalah untuk mengungkapkan kausaliteit kehidupan sosial (Littlejohn, 1992:15).

Di dalam ilmu-ilmu sosial, khususnya sosiologi, terdapat dua pembagian utama, misalnya berdasarkan pokok pembahasannya, yaitu sosiologi makro dan sosiologi mikro. Ada juga yang menyebutkan pembagian antara tata makro (*macro-order*) dan tata mikro (*micro-order*), perspektif struktural atau makrososial dan perspektif kehidupan sehari-hari atau mikrososial, jenjang makro dan jenjang mikro. Dalam konteks makro, ilmu atau teori sosial lebih melihat masyarakat sebagai suatu keseluruhan dan meletakkan fokus pada saling ketergantungan antara bagian-bagian masyarakat. Di samping itu, perspektif makro lebih memandang hubungan-hubungan antar kelompok, pola-pola organisasi yang komprehensif, serta komunitas-komunitas masyarakat dengan segala masalah yang menyertainya, yakni struktur-struktur institusional. Dalam konteks mikro yang diamati adalah persoalan interaksi-interaksi yang terpola, perilaku peran, tindakan-tindakan dan komunikasi yang dapat diamati, kelompok-kelompok primer dan hubungan-hubungan antar manusia dalam kelompok-kelompok terorganisasi serta ins-

titusi-institusi (Sunarto, 1985:ix).

Dalam penelitian ini permasalahan atau fokus kajian lebih pada perilaku peran, interaksi antar manusia (individu), serta tindakan-tindakan dan komunikasi yang dapat diamati dalam masyarakat, maka lebih bersifat mikro. Karena itu, pendekatan atau perspektif yang digunakan untuk menelaah permasalahan yang diangkat sesuai dengan perspektif mikro, dalam hal ini adalah perspektif atau teori interaksionisme simbolik.

Berdasarkan fenomena di atas, penelitian ini mengkaji mengenai perilaku kuasa eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan anggaran Pemerintahan Daerah Kota Mayapada. Melalui penelitian ini, peneliti ingin memperoleh gambaran yang lebih nyata dan pasti mengenai siapa di balik kekuasaan dalam proses penyusunan anggaran Pemerintahan Daerah itu; bagaimana kehidupan dan perilaku mereka; bagaimana mereka berpikir dan mengambil keputusan; serta orang-orang lain di sekitar mereka. Kesemua aspek itu mungkin saja sangat berpengaruh pada perilaku kuasa eksekutif dan legislatif dalam praktik pengambilan keputusan proses penyusunan anggaran Pemerintahan Daerah yang selama ini berjalan.

Satu hal yang ingin peneliti tekankan, bahwa penelitian ini tidak dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana struktur pembuatan "praktik kebijakan" dalam proses penyusunan anggaran Pemerintahan Daerah. Namun lebih menekankan bagaimana kesadaran eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan anggaran Pemda Kota Mayapada yang berhubungan dengan kekuasaannya masing-masing. Tujuan dari penelitian ini untuk memahami perilaku kuasa eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan anggaran Pemerintahan Daerah Kota Mayapada menggunakan pendekatan kualitatif-interpretif dengan metodologi interaksionisme simbolik.

METODE

Uraian pada bagian ini bertujuan untuk menjelaskan pentingnya suatu pendekatan penelitian alternatif dalam menjelajahi ranah sosial di balik "praktik kebijakan" anggaran daerah. Pertama, menguraikan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini. Kedua, menjelaskan penentuan paradigma yang digunakan dalam penelitian ini. Ketiga, menjelaskan interaksionisme simbolik yang digunakan sebagai metode yang digunakan dalam penelitian ini. Terakhir peneliti akan

menguraikan perspektif teori interaksionisme simbolik yang digunakan dalam penelitian ini dan ringkasan.

Riset-riset yang berkaitan dengan aspek keperilakuan telah dilakukan sejak tahun 1950-an. Dimulai dari riset oleh Argyris pada tahun 1952 yang telaaahnya menghubungkan akuntansi dengan aspek keperilakuan. Bidang akuntansi tidak hanya merupakan bagian dari dunia empiris, tetapi dibentuk oleh kepentingan dan latar belakang teoritis yang dimiliki oleh peneliti. Sebagai seorang yang memainkan suatu peranan sosial dalam masyarakat, peneliti terikat kepada norma-norma, aturan-aturan tertentu dan keyakinan, serta pandangan dan sikap dari informan (Muhadjir, 2000:12). Semua hal tersebut, dapat langsung mempengaruhi perasaan, keyakinan, pandangan dan sikapnya sendiri, sehingga dapat mempengaruhi sifat dari data yang dikumpulkan dan fakta-fakta yang ditanyakan. Kendati demikian, disadari bahwa pekerjaan untuk menghubungkan data dengan teori dalam rangka menganalisis data dan menjawab pertanyaan penelitian tampaknya menuntut kearifan yang luar biasa.

Penjelasan teoritis yang ingin dibangun (berdasarkan data) mementingkan perspektif, definisi, dan interpretasi partisipasi itu sendiri, maka diperlukan satu pendekatan penelitian tersendiri yang arah dan tujuannya kepada pemahaman terhadap suatu masalah. Pemahaman tersebut berdasarkan perspektif (termasuk definisi dan interpretasi) para pelaku di situs penelitian sesuai dengan arah dan tujuan yang tepat, maka dapat menggunakan pendekatan penelitian kualitatif.

Dasar pemikiran menggunakan pendekatan kualitatif dengan maksud untuk memahami fenomena yang aktual mengenai apa yang terjadi pada aktor (baik eksekutif maupun legislatif) di balik "praktik kebijakan anggaran" pada saat ini. Fenomena tersebut seperti perilaku, persepsi, pikiran, tindakan, motivasi dan lain sebagainya. Keseluruhan dari hal tersebut, digambarkan dalam bentuk kata-kata dan bahasa yang spesifik dan alami dengan menggunakan berbagai metode. Dengan demikian, pendekatan kualitatif berusaha memahami beragam peristiwa dan interaksi manusia dalam situasi yang khusus. Artinya, pendekatan kualitatif menekankan aspek subjektif dari perilaku untuk mengerti apa dan bagaimana makna dari berbagai peristiwa kehidupan mereka

sehari-hari dibentuk.

Hughes (1990:89-90) mengemukakan bahwa penelitian kualitatif diakui sebagai suatu pendekatan alternatif (terhadap pendekatan penelitian kuantitatif-konvensional yang positivistik) untuk bisa memahami fenomena sosial menurut apa yang dipikirkan, diyakini, dimengerti oleh para pelakunya. Hal tersebut sejalan dengan paradigma definisi sosial yang memandang tindakan manusia tidaklah mekanistik (sepenuhnya ditentukan oleh struktur), melainkan lebih ditentukan oleh makna atau definisi yang diberikan (kepada sesuatu) oleh para pelakunya. Paradigma yang demikian itu sejalan dengan pernyataan terkenal W. I. Thomas bahwa jikaseseorang mendefinisikan situasi sebagai kenyataan, dengan tanpa melihat keakuratan dari definisi itu, hal ini nyata terlihat dalam konsekuensinya (Chafetz,1987:39). Cara terbaik untuk memahami dunia makna atau dunia definisi para pelaku (partisipan) adalah melalui apa yang oleh Weber disebut dengan *verstehen* (Chafetz, 1987:39).

Paradigma definisi sosial itu sendiri, dalam buku-buku teks sosiologi (Ritzer, 1980) dinyatakan semacam "payung" tempat bernaung sejumlah teori yang tergolong interaksionisme (interaksionisme simbolik, fenomenologi, dan etnometodologi). Dalam penelitian ini, sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian yang telah disebutkan sebelumnya, menggunakan pendekatan penelitian kualitatif-interpretif, dengan menerapkan perspektif teoritis interaksionisme simbolik.

Dalam perkembangannya riset-riset akuntansi keperilakuan cenderung menggunakan asumsi yang berbeda dengan yang digunakan oleh aliran-aliran lainnya. Aliran-aliran tersebut ternyata telah mampu membawa akuntansi keluar dari belenggu *positivis paradigm*. Kemampuan tersebut mulai memfokuskan diri dengan menekankan pada aspek sosial dan fungsi utama akuntansi sebagai media simbolis dan realitas sosial. Akuntansi termasuk didalamnya anggaran adalah bagian dari ilmu sosial. Upaya untuk memahami perilaku manusia secara sistematis, termasuk juga upaya untuk memprediksinya perlu dilakukan melalui aliran sosiologis (Defleur,1971:2). Pendekatan sosiologis selalu tertarik pada upaya mencari tahu tentang sebab-sebab individu melakukan suatu tindakan (Charon,1995:20-21; dan Nagel,1961:19).

Burrell dan Morgan (1979) membuat suatu pemetaan paradigma sosiologis yang

dapat membantu kita memahami "cara pandang" berbagai aliran dan teori ilmu-ilmu sosial. Peta yang digunakan dengan menempatkan empat pandangan yang berbeda mengenai sifat ilmu sosial dan sifat masyarakat yang didasarkan pada anggapan-anggapan meta-teoritis. Paradigma tersebut terdiri dari *humanis radikal, strukturalis radikal, interpretatif, dan fungsionalis*. Keempat paradigma ini merupakan cara mengelompokkan kerangka berpikir seseorang dalam suatu teori sosial dan alat untuk memahami mengapa pandangan-pandangan dan teori-teori tertentu dapat lebih menampilkan sentuhan pribadi dibanding yang lain. Demikian juga alat untuk memetakan perjalanan pemikiran seseorang mengenai teori sosial yang digunakan dalam memecahkan persoalan sosial.

Teori sosial yang digunakan dalam ilmu pengetahuan (*knowledge*) dibangun berdasarkan asumsi-asumsi filosofis yang memiliki dasar berpikir tentang ontologi dunia sosial (*realisme vs nominalisme*), epistemologi (*positivisme vs anti-positivisme*), aksiologi (baik vs buruk), sifat (hakikat) manusia (*determinisme vs voluntarisme*), dan metodologi (*nomothetik vs ideografik*) (lihat Burrell dan Morgan,1979; Chua,1986:603; Suriasumantri,2003: 105). Dasar berpikir tentang ontologi ini berhubungan dengan hakikat atau sifat dari realitas atau objek yang akan diinvestigasi. Sementara epistemologi berhubungan dengan sifat dari ilmu pengetahuan, bentuk dari ilmu pengetahuan tersebut, bagaimana mendapatkan serta menyebarkannya. Epistemologi memberikan perhatian terhadap bagaimana cara untuk menyerap ilmu pengetahuan dan mengomunikasikannya. Dengan demikian, maka yang harus disadari adalah bahwasudut pandang seseorang terhadap realitas (*ontologi*) akan mempengaruhi bagaimana ia memandang sesuatu hal yang pada akhirnya mempengaruhi cara didalam memperoleh, mengkonstruksi dan mengembangkan ilmu pengetahuan secara benar (*epistemologi*).

Apabila kita mengacu pada epistemologi tersebut, maka sekaligus akan menyadarkan kita tentang kemungkinan adanya perbedaan dalam memahami dan memaknai ilmu pengetahuan. Perbedaan dalam memahami dan memaknai ilmu pengetahuan disebabkan oleh adanya berbagai paradigma dalam hal ontologi, aksiologi dan bahkan epistemologi itu sendiri. Perbedaan dalam ontologi dan aksiologi, akan menimbulkan perbedaan dalam epistemologi. Epistemologi yang menyebab-

kan (perlunya) perbedaan paradigma, yang kemudian melahirkan berbagai metode dan paradigma. Dengan demikian, metode dan paradigma akan mempengaruhi metodologi untuk mencapai tujuannya dalam menemukan, mengkonstruksi dan mengembangkan serta membangun ilmu pengetahuan.

Metodologi untuk mencapai tujuan dalam setiap paradigma memiliki karakter yang berbeda dan unik. Karakter ini secara implisit menginformasikan bahwa satu paradigma tidak dapat digunakan untuk menyelesaikan semua persoalan keilmuan dan persoalan praksis. Karena masing-masing paradigma dengan kekhasan yang dimilikinya hanya mampu menyelesaikan persoalan-persoalan tertentu saja. Artinya bahwa penggunaan paradigma tertentu akan menghasilkan suatu kesimpulan tertentu, sehingga akan berbeda hasil kesimpulannya apabila menggunakan paradigma yang lain. Dengan demikian, kedudukan paradigma dalam penelitian realitas sosial menjadi satu hal yang penting. Penentuan paradigma dalam penelitian ini menggunakan paradigma interpretif. Paradigma interpretif menekankan bahwa penelitian pada dasarnya dilakukan untuk memahami realitas dunia apa adanya, dalam beberapa hal paradigma ini juga disebut sebagai paradigma konstruktif (Ludigdo, 2006; 52).

Dasar pemikiran peneliti menggunakan paradigma interpretif karena lebih menekankan pada peranan bahasa, interpretasi dan pemahaman akan makna dari realitas yang diturunkan dari wawasan filosofi Jerman (lihat Chua, 1986). Burrell dan Morgan (1979) berpendapat bahwa paradigma ini menggunakan cara pandang para nominalis dari paham *nominalism* yang melihat realitas sosial sebagai sesuatu yang tidak lain adalah label, nama atau konsep yang digunakan untuk membangun realitas. Atas dasar inilah, para nominalis memandang bahwa sesungguhnya tidak ada sesuatu yang nyata. Akibatnya, nama-nama hanya dianggap sebagai kreasi artifisial yang kegunaannya tergantung pada kecocokannya untuk mendeskripsikan, memberi arti, dan menegosiasikan sesuatu atau dunia luar (*external world*).

Paradigma interpretif bertujuan untuk mengetahui aktualisasi, realitas sosial dan persepsi manusia melalui pengakuan mereka yang mungkin tidak dapat diungkapkan dalam penonjolan pengukuran formal atau pertanyaan penelitian yang telah dipersiapkan terlebih dahulu. Secara ontologi para-

digma interpretif menuntut pendekatan holistik, mendudukan objek penelitian dalam suatu konstruksi ganda dan melihat objek dalam konteks natural bukan parsial.

Pada sisi lain, dalam aspek epistemologinya menuntut bersatunya objek penelitian dengan subjek pendukung objek penelitian. Dengan kata lain hubungan peneliti dengan objek bersifat interaktif melalui pengamatan langsung terhadap aktor sosial. Pengamatan tersebut dilakukan dalam setting yang alamiah agar dapat memahami dan menafsirkan bagaimana aktor sosial tersebut menciptakan dunia sosial dan memeliharanya.

Keterlibatan dan penghayatan subjek peneliti di lapangan sangat menentukan keberhasilan ini, serta menolak rerangka teori sebagai persiapan penelitian. Rerangka-rerangka epistemologis dalam paradigma interpretif, khusus untuk menjelaskan gejala-gejala perilaku kemanusiaan yang tidak dapat dijangkau oleh pendekatan positivistik empiris. Gejala-gejala perilaku khusus manusia yang bersifat unik itu memang *einmalig* dan *ideografik*. Para pakar pendekatan interpretif berpendapat bahwa tingkah laku manusia dalam konteks sosial hanya dapat dipahami melalui pemahaman yang mendalam terhadap makna yang diberikan oleh individu manusia itu sendiri. Hanurawan (2005) berpendapat bahwa gejala-gejala perilaku manusia dapat dijelaskan secara memadai, apabila peneliti dapat memahami secara mendalam makna perilaku itu berdasarkan pada sudut pandang subjektif partisipan penelitian.

Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya bahwa penelitian ini menggunakan pendekatan interaksionisme simbolik sebagai metodenya. Interaksi simbolik merupakan pendekatan induktif untuk memahami perilaku manusia (Wallace & Wolf, 1986: 218). Kaum interaksionis percaya bahwa deskripsi mendalam mengenai interaksi sosial seharusnya menjadi tujuan pokok ilmu-ilmu sosial (Charon, 1998: 212). Untuk itu, diperlukan pemahaman tentang makna di balik setiap interaksi yang terjadi, proses individu merumuskan situasi dan makna objek sosial yang dihadapinya (lihat Freund, 1969:94; Mu hadjir, 2000:190-1; Triuwono, 2000:115-7).

Selanjutnya, Blumer (1969:1) menyatakan bahwa Interaksi simbolik merupakan suatu perspektif ilmiah untuk memahami kehidupan masyarakat dan perilaku manusia. Perspektif ini berdasarkan pandangan bahwa manusia adalah sosok yang aktif dan kreatif, senantiasa terlibat dalam interaksi

sosial dengan orang-orang atau lingkungannya, disamping dengan diri sendiri. Setiap tindak (*action*) yang dilakukannya selalu didasarkan atas keputusan yang diambil saat itu. Keputusanmana didasarkan atas pemahaman makna objek¹ atau definisi situasi tempat tindakan berlangsung. Dengan demikian, makna objek dan definisi situasi diperoleh dari hasil interaksi individu dengan diri-pribadi, dan dengan orang lain yang juga mempunyai kepentingan dengan obyek tersebut.

Dalam penelitian ini interaksi simbolik (peneliti) berhubungan dengan bagaimana eksekutif dan legislatif (komunitas) menginterpretasikan tiap isyarat pihak lain dan melakukan aktivitas berdasarkan makna dan hasil interpretasi dari isyarat tersebut (Burrell dan Morgan, 1979:78). Proposisi paling mendasar dari interaksi simbolik adalah perilaku dan interaksi manusia itu dapat dibedakan karena ditampilkan lewat simbol dan maknanya. Simbol merupakan aspek penting yang memungkinkan orang bertindak menurut cara-cara yang khas dilakukan manusia.

Selain itu juga, perspektif interaksi simbolik dalam penelitian ini bertujuan untuk memahami sifat interaksi dalam masyarakat, yakni sebagaimana dikemukakan Charon (1979:23) bahwa aktivitas sosial yang secara dinamis terjadi di antara individu-individu. Individu juga sebenarnya memiliki kehendak (*will*) dan kemampuan untuk menganalisis situasi, mempertimbangkan segala alternatif yang ada dan masing-masing konsekuensi bisa ditimbulkannya, serta mengambil keputusan untuk bertindak. Dalam interaksi individu-individu biasa mengalami perubahan, bertindak satu sama lain, saling mempertimbangkan, bertindak, berpersepsi, menginterpretasi, dan kemudian bereaksi. Hal ini sejalan dengan pendapat Mead (1934/1972) menyatakan bahwa manusia itu membentuk wawasan melalui proses sosial. Melalui proses sosial mereka mampu melakukan tindakan, memperhatikan dan menginterpretasikan tindakan sosial sebelum bertindak. Disamping sebagai subjek juga dapat menjadi objek dari perbuatannya sendiri, persis seperti ia bertindak terhadap objek sosial lainnya karena manusia memiliki "diri" yang merupakan sentral bagi perspektif interaksi simbolik.

Berikut merupakan pemaparan mende-

nai berbagai hal yang berkaitan dengan rancangan penelitian. Dilanjutkan dengan berbagai hal yang berkaitan dengan pemilihan lokasi penelitian. Kemudian dipaparkan berbagai hal yang berkaitan dengan unit analisis dan penentuan responden. Lebih lanjut peneliti menggambarkan berbagai hal yang berkaitan dengan pengalaman dalam pengumpulan data yang meliputi proses memasuki ranah penelitian, ketika berada di lokasi penelitian, teknik pengumpulan data dan meneliti keabsahan data dalam ketekunan. Terakhir, peneliti akan menguraikan tentang teknik analisis data, etika deontologi dan etika teleologi sebagai pisau analisis dan alur dalam pelaksanaan penelitian serta ringkasan.

Salah satu bagian penting dalam kegiatan penelitian adalah menyusun rancangan mengenai penelitian yang akan dilakukan. Rancangan penelitian merupakan bagian integral dari tahapan-tahapan dalam rangkaian proses penelitian. Rancangan (*design*) penelitian ini disusun melalui tahapan yang saling berhubungan, yang secara ringkas dapat dijelaskan sebagai berikut:

Kasus yang diteliti adalah kebijakan anggaran pada pemerintah kota Mayapada. Pemilihan kebijakan anggaran sebagai objek penelitian didasarkan atas beberapa pertimbangan berikut: (1) Anggaran daerah merefleksikan nilai dan tujuan sosial, (2) Anggaran tidak dapat dimengerti tanpa mengetahui "context", (3) Anggaran sebagai sebuah realitas dibangun melalui interaksi sosial

Penelitian ini dilakukan di Pemerintah dan DPRD Kota Mayapada, salah satu kota yang berada di Propinsi Kalimantan Barat. Penetapan lokasi penelitian dipilih sesuai dengan permasalahan substantif dan layak, hal ini sejalan dengan pemikiran Bogdan dan Taylor (1993) bahwa lokasi yang layak dipilih untuk diteliti adalah lokasi yang di dalamnya terdapat persoalan substantif dan teoritik.

Berdasarkan pada tema, perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka penelitian ini merupakan studi kasus yang bersifat jamak dilakukan pada Kantor Pemerintah dan DPRD Kota Mayapada. Pemilihan lokasi penelitian ditentukan secara "purposive sampling" adalah berdasarkan pada pertimbangan tujuan tertentu, didasari beberapa pertimbangan sebagai berikut: (1) Peneliti lebih mengenal medan dan orang-orang pemerintah daerah, termasuk pimpinannya, baik di eksekutif maupun di

¹ Objek dalam hal ini merupakan peristiwa atau kejadian

legislatif. Seperti dikemukakan oleh Patton (1980), kedekatan peneliti dengan orang-orang dan situasi yang diteliti merupakan syarat penting untuk keberhasilan penelitian yang menggunakan metode kualitatif; (2) Di lokasi penelitian memungkinkan peneliti untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan dalam penelitian kualitatif, karena pemerintah kota setempat dapat menerima dan siap membantu peneliti; (3) Domisili peneliti di Kota Mayapada yang relatif dekat dengan lokasi penelitian memungkinkan untuk relatif efektif dan efisien dalam melakukan penelitian karena dapat mengikuti secara berkelanjutan mengenai fenomena yang terjadi di lapangan dan memelihara kontinuitas komunikasi dengan subyek utama penelitian; (4) Pemerintah kota yang dipilih telah menerapkan anggaran berbasis kinerja sejak tahun 2003 sesuai tuntutan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 dan untuk anggaran 2007 dan 2008, mereka dituntut untuk mengacu Permendagri No. 13 Tahun 2006.

Persoalan pokok dalam memilih unit analisis terletak pada apa yang hendak diteliti dan apa tujuan penelitian (Patton, 1980:100). Dalam penelitian ini yang hendak diteliti adalah kesadaran para eksekutif dan legislatif dalam berinteraksi di balik "praktik kebijakan" penganggaran. Tujuan dari penelitian ini untuk memahami praktik perilaku kuasa eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan anggaran pemerintahan daerah

Untuk mencapai tujuan penelitian, dan sesuai dengan kebiasaan yang dilakukan oleh pendekatan kualitatif, maka unit analisis penelitian adalah tindakan, baik tindakan eksekutif terhadap masyarakat, maupun tindakan legislatif terhadap masyarakat.

Konkretnya, unit analisisnya adalah individu, di samping dokumen. Individu yang berinteraksi dan dokumen sebagai produk dari interaksi. Dalam penelitian ini, unit analisis adalah individu dan situasi sosial. *Pertama*, unit analisis individu sebagai aktor yang terlibat dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah, dengan kriteria :

1. Kelompok eksekutif terdiri dari Sekretaris Daerah Kota Mayapada, Asisten Pemerintahan dan Pembangunan, Asisten Administrasi dan Umum, Sekretaris DPRD Kota Mayapada, Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah (BPKKD), Kepala Bagian Ekonomi dan Pembangunan, Kepala Unit

Kerja (Dinas/Badan/Kantor), serta panitia anggaran eksekutif, Camat, Sekretaris Camat, Lurah, Sekretaris Lurah, Kepala Bagian/Seksi (Dinas/Badan/Kantor), Mantan Sekretaris Daerah Kota Mayapada, Mantan Kabag Ekonomi dan Pembangunan, di mana mereka ini masih terlibat langsung dalam proses penyusunan APBD tahun 2008.

2. Kelompok legislatif terdiri dari Ketua dan Wakil Ketua DPRD Kota Mayapada, Ketua Fraksi, Ketua Komisi, Panitia Anggaran Legislatif, dan Anggota DPRD yang masih aktif maupun yang sudah tidak menjabat (mantan).
3. Kelompok masyarakat terdiri dari Ketua LPM, Ketua RW/RT, Ketua Penggerak PKK Kecamatan, Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama, Tokoh Pemuda, Lembaga Sosial Masyarakat (LSM), Akademisi, Para Pakar, Konsultan dan Masyarakat Biasa.

Kedua, unit analisis yang berupa situasi sosial, meliputi : situasi di mana para informan berada, apakah di kantor, ketika berkumpul di tempat tertentu misal kantin, diskotik, gedung olah raga, dan kolam renang dan lain-lain, berbincang-bincang santai di rumah atau di tempat lain pada saat mereka secara kebetulan mempunyai waktu senggang.

Sesuai informasi dan perolehan data yang diberikan di atas, maka pengambilan sampel informan menggunakan *purposive sampling*. Alasan menggunakan *purposive sampling* adalah bahwa data yang dicari berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati serta dokumen yang berkaitan dengan proses APBD. Di sisi lain penentuan sampel informan harus memenuhi kriteria kualitas, bukan sekedar keterwakilan populasi seperti yang disampaikan oleh Strauss (1987). Teknik penentuan informan pertama ini diawali dari seseorang yang dianggap lebih banyak mengetahui permasalahan penelitian yang disebut informan kunci, dalam hal ini adalah Sekretaris Daerah dipilih secara *purposive sampling*.

Alasan dipilihnya Sekretaris Daerah sebagai informan awal, karena status dan perannya dalam proses penyusunan dan penetapan APBD bertindak sebagai ketua Tim Anggaran Eksekutif. Alasan pemilihan secara *purposive sampling* ini didasarkan atas subjek yang dianggap mengetahui dan menguasai permasalahan dan memiliki data yang akurat. Penentuan informan selanjut-

nya menggunakan teknik *snowball sampling*, karena penentuan informan yang dilakukan bersamaan dengan penggalian data melalui wawancara mendalam dari seorang informan ke informan lainnya dan seterusnya sampai peneliti tidak menemukan informasi baru lagi, atau sudah jenuh, atau sudah sampai informasi tidak berkualitas lagi.

Berkaitan dengan proses pengumpulan bahan-bahan empirik dalam penelitian ini, maka peneliti melakukan kolaborasi metode dengan maksud tidak mengesampingkan keutamaan dalam pengamatan dan dokumentasi. Pengumpulan bahan-bahan empirik dilakukan dengan menekankan kepada proses dan bukan pada hasil. Oleh karenanya, data yang diambil sebagai bahan untuk menganalisis dilakukan dengan mengikuti proses perencanaan dan penganggaran daerah yang dimulai dari Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) sampai dengan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Secara spesifik data yang diambil adalah data emik (tampak dalam dari manusia, persepsi, *mindset*, sikap, kepercayaan, prasangka, prinsip-prinsip hidup, pengalaman, sudut pandang, tindakan dan pikiran) sebagai data utama, sedangkan data sensual (berupa data sukender yang dapat disensor) sebagai data pendukung. Data emik tersebut dimaksudkan untuk mendalami proses dan pengalaman serta untuk memahami persepsi maupun konteks keadaan dari pihak terteliti. Oleh karena itu pengambilan data dilakukan dengan menggunakan rancangan yang fleksibel agar informasi sesuai dengan keinginan dapat diperoleh. Untuk mencapai tingkat pemahaman sedemikian itu tentunya memerlukan cara penggalian data yang handal. Berkaitan dengan hal tersebut, maka penjelasan ini akan diuraikan secara rinci sebagai berikut.

Proses pengumpulan data dan informasi dalam tahap awal ini dapat berjalan mulus. Selanjutnya peneliti perlu menyiapkan segala sesuatu yang diperlukan baik kelengkapan administratif ataupun semua persoalan yang berhubungan dengan *setting* dan subjek penelitian. Pada tahap ini, awalnya peneliti bertemu teman untuk mendapatkan informasi dan cara untuk memperoleh izin penelitian. Berkaitan dengan hal dimaksud, lalu peneliti diberitahukan bahwa dalam waktu dekat ada proses pelaksanaan Musrenbang di beberapa tempat di Kota Mayapada.

Setelah mendapat izin secara langsung dari Walikota peneliti mulai melakukan pendekatan awal dengan beberapa staf. Dengan maksud untuk dapat membantu peneliti dalam menyediakan data-data yang dibutuhkan. Dalam hal ini peneliti berusaha melakukan hubungan pribadi yang akrab. Tujuannya adalah untuk memperoleh informasi yang valid dan akurat. Hal tersebut dilakukan untuk menangkap makna intisari dari berbagai informasi yang diperoleh berdasarkan hubungan etik, simpatik sampai hubungan menjadi luwes.

Sebagaimana dinyatakan di muka, bahwa penelitian kualitatif melibatkan manusia (peneliti) sebagai instrumen utama. Untuk itu, jalan dan proses yang efektif dalam metode pengumpulan data yang dilakukan pada penelitian ini adalah observasi atau pengamatan, wawancara sebagai data utama, sedangkan teks dan dokumentasi sebagai data pendukung.

Observasi atau pengamatan dilakukan untuk menemukan data objektif secara fenomenal dengan tanpa memberitahu atau diketahui oleh informan atau obyek yang teramati. Teknik ini dilakukan pada beberapa tempat dan situasi, baik secara terencana maupun tidak sesuai dengan kebutuhan data yang relevan dengan fokus penelitian. Hal-hal yang diamati antara lain: ungkapan verbal, persepsi, sikap, dan tindakan, baik secara perorangan maupun kelompok, misalnya pada saat Musrenbang, Penyusunan, Pembahasan sampai dengan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pada saat mereka istirahat baik di kantor, diskotik, gedung olah raga, kolam renang, kafe maupun di rumah dengan berbincang-bincang santai baik terencana maupun tidak terencana.

Teknik wawancara mendalam dilakukan dengan maksud agar bisa mengeksplorasi isu-isu kompleks yang tersembunyi di sanubari seseorang berkaitan dengan pengalaman masa lampau, masa kini, dan masa depan, dan dapat digunakan untuk menghindari kesalahan dalam pengambilan keputusan. Untuk menangkap hal-hal tersebut, maka diperlukan wawancara tak terstruktur yang bisa secara leluasa melacak ke berbagai segi dan arah guna mendapat informasi yang selengkap mungkin dan semendalam mungkin. Dengan demikian, maka upaya teori interaksionisme simbolik untuk memahami fenomena sosial yang tengah diteliti bisa terpenuhi secara memadai. Sesuai dengan itu, peneliti perlu memerankan diri selaku ins-

trumen utama. Oleh sebab itu, wawancara mendalam dimaksudkan untuk memburu makna yang tersembunyi di balik “angka” dalam anggaran sebagai sesuatu fenomena sosial dapat dipahami secara jelas dan utuh. Adapun mereka yang diwawancarai adalah kelompok eksekutif, kelompok legislatif, dan kelompok masyarakat. Pada teknik ini digunakan alat bantu seperti buku catatan, tape recorder, dan handycam.

Analisis teks dan dokumentasi, dalam hal ini dilakukan dengan mengambil foto-foto situasi, baik pada saat Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Penyusunan, Pembahasan sampai dengan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta wawancara. Di samping itu dokumentasi diperoleh dari berbagai sumber, seperti penelusuran buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah melalui internet, koran, tabloid, buletin, dan majalah. Beberapa teks dan dokumen lainnya:

- a. Perundang-undangan: Konstitusi Negara (UUD 1945 yang diamandemen), UU, PP, Perpres, Permen, Surat Edaran Menteri, Surat Edaran Bersama (SEB), Peraturan Daerah (Perda), dan Peraturan Walikota, Surat Dinas dan Nota Dinas Walikota.
- b. Dokumen-dokumen perencanaan: RKP, RKPD, RPJM, RPJMD, RPJP, RPJPD, dokumen-dokumen Musrenbang Tingkat kelurahan (Musrenbangkel), Musrenbang Tingkat kecamatan (Musrenbangcam), Musrenbang Forum SKPD, Musrenbang Tingkat Kota (Musrenbangko), dan Musrenbang Tingkat Propinsi.
- c. Dokumen-dokumen penganggaran: KUA, RAPBD Kota Mayapada, APBD Kota Mayapada, Nota keuangan, Notulen dan Risalah Rapat Pembahasan RAPBD, dan Dokumen hasil rapat pembahasan RAPBD.
- d. Sambutan, pengarahan dan pernyataan Presiden, Menteri, Gubernur, dan Walikota yang berhubungan dengan perencanaan dan penganggaran.
- e. Hasil rekaman dan foto.

Seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa penelitian ini menggunakan metode yang mendasarkan kepada tradisi Interaksionisme Simbolik.

Untuk menjawab pertanyaan penelitian yang berkaitan dengan kesadaran para eksekutif dan legislatif dalam berinteraksi di balik “praktik kebijakan” anggaran daerah berdasarkan temuan penelitian, analisis dilaku-

kan dengan mendasarkan tiga asumsi dasar menurut Blumer (1969:2) sebagai berikut:

- (1) . . . Manusia bertindak terhadap suatu objek berdasarkan makna-makna yang ada pada sesuatu itu bagi mereka; (2) . . . Makna itu diperoleh dari hasil interaksi sosial yang dilakukan seseorang dengan orang lain; dan (3) . . . Makna-makna tersebut disempurnakan di saat proses interaksi sosial sedang berlangsung digunakan oleh seseorang dalam berhadapan dengan sesuatu yang ditemuinya.

Dengan memasukkan realitas sosial empiris, temuan-temuan tersebut akan dianalisis dan ditunjukkan dalam kerangka kerja interaksionisme simbolik. Sehubungan dengan itu seorang peneliti harus mampu untuk memahami dan mengaplikasikan realitas tersebut secara sistematis dan logis, sehingga diperlukan wawasan yang luas untuk bisa mengungkapkan fakta empiris secara jelas. Berkaitan dengan itu, Mulyana (2004:71-3) menjelaskan interaksi simbolik sebagaimana dipaparkan berikut.

Individu merespon suatu situasi simbolik. Mereka merespon lingkungan, termasuk objek fisik (benda) dan objek sosial (perilaku manusia) berdasarkan makna yang dikandung komponen-komponen lingkungan tersebut bagi mereka. Ketika mereka menghadapi suatu situasi, respons mereka tidak bersifat mekanis, tidak pula ditentukan oleh faktor-faktor eksternal; alih-alih, respons mereka bergantung pada bagaimana mereka mendefinisikan situasi yang dihadapi dalam interaksi sosial. Jadi, individu adalah yang dipandang aktif untuk menentukan lingkungan mereka sendiri.

Makna adalah produk interaksi sosial, karena itu makna tidak melekat pada objek, melainkan dinegosiasikan melalui penggunaan bahasa. Negosiasi itu dimungkinkan karena manusia mampu menamai segala sesuatu, bukan hanya objek fisik, tindakan atau peristiwa (bahkan tanpa kehadiran objek fisik, tindakan atau peristiwa itu), namun juga gagasan yang abstrak. Akan tetapi, nama atau simbol yang digunakan untuk menandai objek, tindakan, peristiwa atau gagasan itu bersifat *arbitrer* (sembarangan). Artinya apa saja bisa dijadikan simbol dan karena itu tidak ada hubungan logis antara nama atau simbol dengan objek yang

dirujuknya, meskipun kita terkadang sulit untuk memisahkan kedua hal itu. Melalui penggunaan simbol itulah manusia dapat berbagi pengalaman dan pengetahuan tentang dunia.

Makna yang diinterpretasikan individu dapat berubah dari waktu ke waktu, sejalan dengan perubahan situasi yang ditemukan dalam interaksi sosial. Perubahan interpretasi dimungkinkan karena individu dapat melakukan proses mental, yakni berkomunikasi dengan dirinya sendiri. Manusia membayangkan atau merencanakan apa yang akan mereka lakukan. Dalam proses ini, individu mengantisipasi reaksi orang lain, mencari alternatif-alternatif ucapan atau tindakan yang akan ia lakukan. Individu membayangkan bagaimana orang lain akan merespons ucapan atau tindakan mereka. Proses pengambilan-peran tertutup (*covert role-taking*) itu penting, meskipun hal itu tidak teramati. Oleh karena itu, kaum interaksionis simbolik mengakui adanya tindakan tertutup dan tindakan terbuka, menganggap tindakan terbuka sebagai kelanjutan dari tindakan tertutup.

Dengan tetap merujuk pada pemaparan di atas, proses analisis data dilakukan secara kualitatif dapat dilakukan secara bersamaan baik pada saat maupun setelah pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Dalam hal demikian pendekatan kualitatif dimungkinkan lebih dapat dilakukan, sehingga proses analisis tidak perlu menunggu selesainya proses pengumpulan data. Pendekatan kualitatif ini lebih menekankan pada paradigma interpretatif, karena ingin memahami apa yang ada dibalik kesadaran individu subjek penelitian yaitu baik eksekutif maupun legislatif.

Sesuai dengan tujuan, rumusan dan fokus penelitian yang telah ditetapkan di muka, maka data yang berhasil dikumpulkan dideskripsikan, kemudian dianalisis dan pada akhirnya diinterpretasikan. Analisis data di lapangan dibedakan menjadi dua bagian (1) bagian *deskripsi* yang berisi gambaran tentang latar belakang pengamatan, tindakan dan pembicaraan, dan (2) bagian *reflektif* yang berisi pendapat, gagasan, komentar, tafsiran, analisis, dan label yang diberikan oleh peneliti. Setelah meninggalkan lapangan, hasil analisis yang diperoleh itu dituangkan peneliti dalam bentuk *transcripts* secara utuh. *Transcripts* kemudian dituangkan ke dalam "kartu penulisan catatan" untuk mendapatkan kategori-kategori.

Pelibatan peneliti sebagai instrumen bukan berarti menghilangkan esensi manusianya, tetapi kapasitas jiwa dan raganya dalam mengamati, bertanya, melacak, memahami, dan mengabstraksikan merupakan alat penting dalam proses penelitian. Dalam proses ini peneliti menempatkan diri sebagai mitra bagi informan. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya bias dalam interpretasi subjektif peneliti. Dengan demikian, maka kesimpulan atas hasil analisis data yang diperolehpun selalu didiskusikan kembali dengan informan yang bersangkutan.

Berangkat dari hal di atas, langkah analisis data ini bertujuan untuk memilah dan menata data secara sistematis dari catatan hasil wawancara mendalam, observasi (terlibat maupun tidak terlibat) dan studi dokumentasi yang telah dilakukan. Rencananya analisis data dalam penelitian ini akan dilakukan dengan melakukan pengkajian dan penyusunan secara sistematis semua transkrip wawancara mendalam, catatan lapangan, bahan-bahan lain yang dihimpun untuk memperoleh deskripsi secara utuh tentang proses perumusan penganggaran sektor publik serta mengkomunikasikan apa yang telah ditemukan dalam bentuk penelitian.

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan menekankan kepada proses. Proses tersebut berkaitan dengan melihat peran baik eksekutif maupun legislatif dalam penyelenggaraan Musrenbang, perencanaan, penyusunan anggaran, pembahasan serta penetapan anggaran sebagai data untuk melakukan analisis. Proses analisis data yang digunakan dalam penelitian ini bersandar pada apa yang dikembangkan Miles dan Huberman (1984;15-21).

Pengumpulan data dilakukan berdasarkan hasil yang diperoleh melalui observasi, wawancara, analisis teks dan dokumen. Data-data tersebut sejak penjangkungannya telah dikelompokkan berdasarkan kategori dan kode tertentu.

Dalam proses reduksi ini dilakukan proses *living in* dan *living out*, artinya data yang dinilai penting dimasukkan, sementara yang dinilai tidak penting tidak dipakai. Reduksi data ini tidak dilakukan pada akhir penelitian, akan tetapi dilakukan terus-menerus selama proses pengumpulan data berlangsung. Data yang berhasil dihimpun dalam bentuk, catatan hasil wawancara, catatan pribadi, catatan hasil observasi, serta catatan lapangan tentu tidak dipakai semua. Oleh karena itu dilakukan reduksi

data yang merupakan proses perampangan serta pemilahan data yang telah terkumpul sehingga menjadi lebih sederhana. Data yang direduksi untuk dipilih yang pokok dan relevan dengan fokus penelitian dilakukan melalui cara sebagai berikut :

Dalam membuat ringkasan kontak peneliti membuat ringkasan setelah beberapa kali dilakukan pengumpulan data. Ringkasan kontak berisi uraian singkat mengenai deskripsi dan analisis terhadap tahapan-tahapan dan fenomena peranan eksekutif maupun legislatif dalam setiap tahapan kegiatan perencanaan dan penganggaran daerah secara singkat dan detail. Ringkasan kontak ini akan diupayakan untuk menyederhanakan data eksistensi yang sangat banyak agar lebih mudah digunakan baik dalam tahapan deskripsi maupun analisis temuan penelitian.

Pengembangan sistem kategori pengkodean dilakukan untuk semua ringkasan kontak dan ringkasan dokumen yang telah dibuat dan diteliti secara lebih mendetail. Penelaahan ini dimaksudkan agar upaya mengidentifikasi semua proses tahapan kegiatan perencanaan dan penganggaran daerah, dan data yang ditemukan di lapangan yang menggambarkan tahapan proses kegiatan tersebut selanjutnya diberi kode. Kode-kode ini akan digunakan untuk memudahkan pemilahan data, dengan memasukkan ke dalam proses pemanfaatan berdasarkan kepentingan deskripsi maupun analisis temuan penelitian.

Data-data yang berupa catatan dari lapangan dibaca kembali, dipahami, diklasifikasikan dan diedit untuk menentukan satuan-satuan data. Dalam situasi seperti ini kadang muncul fenomena penting baik berupa deskripsi maupun eksplanasi, sehingga satuan data tersebut perlu diberi catatan refleksi dan komentar peneliti. Catatan ini penting untuk memahami konteks data dan keperluan pemanfaatan data dalam proses analisis temuan penelitian.

Penyajian data dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menyederhanakan informasi yang kompleks ke dalam bentuk yang sederhana, selektif, serta membantu memudahkan untuk memaknainya. Tahap penyajian data dalam penelitian ini berbentuk uraian narasi. Hal ini masih disesuaikan dengan jenis data yang terkumpul dalam proses pengumpulan data yaitu berupa kata, kalimat, dan paragraf.

Penyajian data disusun berdasar

temuan penelitian dengan format menyesuaikan tahapan proses perumusan kebijakan perencanaan dan penganggaran daerah. Proses-proses dalam perumusan kebijakan perencanaan dan penganggaran daerah akan disajikan berdasarkan uraian deskriptif untuk memahami bagaimana detail kegiatan selama proses kebijakan berlangsung.

Pada bagian selanjutnya, disajikan deskripsi tentang peran aktor (eksekutif maupun legislatif) dalam setiap tahapan perumusan kebijakan perencanaan dan penganggaran daerah. Tujuan penyajian ini untuk memahami peranan masing-masing aktor (eksekutif dan legislatif), kecenderungan arah orientasi sebagai hasil dari proses interaksi dan kecenderungan karakter kebijakan sebagai produk dari interaksi orientasi masing-masing *stakeholder*. Penyajian data merupakan cara utama bagi analisis kualitatif yang valid, sehingga penganalisis dapat melihat sesuatu yang sedang terjadi, menentukan simpulan dan pengambilan tindakan selanjutnya.

Verifikasi dilakukan dengan mengecek simpulan dari proses perumusan kebijakan perencanaan dan penganggaran daerah ini benar-benar memenuhi asas validitas. Verifikasi ini dilakukan dengan cara mencocokkan data tersebut berdasarkan data yang berupa catatan-catatan yang telah dibuat peneliti selama melakukan penarikan simpulan awal selama penelitian berlangsung.

Setelah data diverifikasi, maka sekaligus dilakukan pengujian kredibilitas data, transferabilitas, dependabilitas dan konfirmabilitas data yang akan dijadikan landasan dalam melakukan penarikan simpulan karena hasil penelitian kualitatif harus memenuhi empat kriteria ini. Setelah semua proses analisis data selesai barulah dilakukan penarikan simpulan sebagai akhir dari proses penelitian yang sesuai dengan fokus dan tujuan penelitian. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa sejak tahap permulaan pengumpulan data, peneliti sudah berupaya untuk mencari makna, mencatat keteraturan, pola-pola, konfigurasi-konfigurasi, dan hubungan sebab akibat yang mungkin dijadikan sebagai suatu simpulan. Simpulan adalah intisari dari temuan penelitian yang menggambarkan pendapat terakhir berdasarkan uraian-uraian sebelumnya atau hasil keputusan yang diperoleh berdasarkan metode berpikir induktif dan deduktif.

Simpulan-simpulan yang masih longgar, tetap terbuka dan skeptis pada dasar-

nya ini merupakan keputusan peneliti memberi arti terhadap suatu data. Dalam kaitan ini peneliti melakukan interpretasi terhadap makna dari berbagai data empirik yang telah dikumpulkan dan dikategorikan secara tematik sesuai dengan situasi lapangan. Tujuan dari proses verifikasi untuk memperoleh informasi baik lisan maupun dokumentasi, yang dilakukan secara dinamis dalam berbagai situasi praktis di lapangan dan diluar lapangan. Hal ini dilakukan untuk mengadakan suatu peninjauan ulang pada catatan-catatan lapangan. Dalam konteks ini, maka suatu peninjauan ulang atas draf laporan hasil penelitian perlu dilakukan pada beberapa informan dengan cara membaca dan menelaahnya kembali. Dengan maksud untuk memastikan kesesuaian data lapangan dengan menjaga kredibilitas informan dan institusinya. Maka dari itu, hasil akhir ini dapat terhindar dari bias interpretasi subjektif peneliti. Dengan demikian, format simpulan ini berisi atas jawaban terhadap problem penelitian, implikasi hasil penelitian baik secara teoritik maupun praktis dan saran-saran yang bisa diajukan baik yang sesuai dengan bidang ilmu maupun saran praktis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Temuan pada bagian awal penelitian ini (bab empat, lima, enam dan tujuh) menunjukkan bahwa perencanaan anggaran terkait dengan partisipasi masyarakat yang terjadi adalah kurangnya perhatian pemerintah terhadap kesejahteraan sosial masyarakat. Hampir semua perundang-undang yang lahir pada era reformasi, baik menyangkut pengelolaan pemerintahan dan pembangunan secara umum, maupun bidang perencanaan dan penganggaran daerah mengamanatkan partisipasi. Di sisi lain, usulan yang lahir dari publik masih sebatas dijadikan “*second options*” dan belum menjadi prioritas kebijakan pemerintah.

Proses penyusunan anggaran merupakan proses politik dan melibatkan berbagai aktor terbukti masih *oligharkis* dan *monopolistic* sehingga tidak akuntabel. Para aktor tersebut akan memanfaatkan posisinya untuk menggunakan segala cara demi untuk mencapai hasil (tujuan) yang optimal demi kepentingannya maupun kelompok. Akibatnya kepentingan masyarakat akan terabaikan. Dengan kata lain, partisipasi perencanaan dan penganggaran belum mampu dijadikan sebagai konsep untuk melakukan re-

distribusi dan re-alokasi sumber daya publik bagi masyarakat, termasuk kemampuan membangun hubungan baru dibidang sosial dan politik. Hal ini tercermin dari tidak adanya dampak terukur dari implementasi anggaran sesuai dengan dokumen perencanaan sarannya dan tidak efektif, tidak efisien serta masih korup.

Perilaku dan kekuasaan baik para eksekutif dan legislatif dalam praktik penganggaran sektor publik tampak pada:

Perhelatan musrenbang menemukan bahwa partisipasi publik dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah sebagaimana telah di *setting* pemerintah melalui musrenbang dan penjarangan aspirasi masyarakat belum menghasilkan bentuk partisipasi yang ideal. Partisipasi yang terjadi justru partisipasi semu, tidak jelas arah maupun hasilnya. Masyarakat sebagai *stakeholders* merasa dan menilai dirinya hanya sebagai objek partisipasi, bukan sebagai subjek partisipasi. Subjek partisipasi tetap saja didominasi oleh kelompok-kelompok elit dari pihak eksekutif dan legislatif maupun kelompok kepentingan lainnya.

Stakeholders dalam kegiatan partisipasi memiliki persepsi yang berbeda-beda, baik terhadap proses partisipasi yang diharapkan maupun terhadap pihak-pihak lain yang terlibat di dalam proses partisipasi. Partisipasi seperti musrenbang yang mewakili berbagai kelompok organisasi kemasyarakatan hanya dijadikan sebagai “medan magnet”. Di sisi lain pelibatan masyarakat dalam perencanaan kegiatan pembangunan dan penyusunan anggaran lebih menggambarkan formalitas atau kegiatan seremonial belaka. Pelibatan mereka memberikan pengalaman bahwa banyak usulan dan aspirasi yang disampaikan dalam forum tersebut sulit dapat direalisasikan, karena banyak kepentingan-kepentingan dan kekuatan lain yang memainkan peran. Penyebabnya, bukan karena mereka tidak sadar akan peran dan posisinya dalam proses partisipasi, tetapi lebih disebabkan mereka sama sekali tidak mengetahui apa yang diharapkan dari dirinya untuk terlibat dalam proses partisipasi yang diagendakan pemerintah. Proses partisipasi masyarakat sebagai media komunikasi yang komuflatif melalui “pembuka kran”. “Pembuka kran” sebagai saluran “input ide” masyarakat untuk turut serta dalam perencanaan dan penganggaran. Hal tersebut merupakan bentuk tindakan rasionalitas yang dilakukan eksekutif. Tindakan tersebut bermakna

memberikan kesenangan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam Musrenbang. Makna tersebut tidaklah sebanding dengan harapan yang diinginkan masyarakat disimbolkan seperti "bottle neck".

Akibat kondisi di atas, berubah menjadi apatis setelah melihat kenyataan bahwa konsep partisipasi yang dibangun pemerintah pada era reformasi melalui musrenbang atau penjangkaran aspirasi tidak lebih hanya perbedaan istilah atau "ganti baju" dengan konsep partisipasi yang telah dibangun orde baru. Persepsi masyarakat sangat beralasan dengan melihat dorongan dan kebutuhan akan partisipasi hanya dilaksanakan setengah hati. Masyarakat lebih merasakan dirinya sebagai "partisipan" atau "supporter" daripada sebagai *Stakeholders* yang dapat menentukan kebijakan, sehingga menimbulkan "ketidakpercayaan" masyarakat pada pengembangan partisipasi pada masa yang akan datang.

Carut-marut dalam proses perencanaan dan penganggaran menemukan *output* Musrenbang dan penganggaran dalam bentuk APBD tidak sesuai harapan. Hal ini tercermin dari, besaran partisipasi masyarakat dalam Musrenbang tidak sinkron dengan alokasi anggaran yang semestinya diperuntukkan untuk masyarakat. Karena para eksekutif dan legislatif lebih mengutamakan haknya dari pada kewajibannya, sehingga tidak sejalan dengan undang-undang dan peraturan yang ada. Ketidakpatuhan dalam konteks ini berbentuk "ego sektoral" yang lebih mengutamakan kepentingan sendiri, serta bentuk pemaksaan kehendak lainnya. Ego sektoral cenderung menimbulkan ketidakadilan dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah.

Proses penyusunan APBD menemukan bahwa perencanaan anggaran terkait dengan partisipasi masyarakat yang terjadi adalah kurangnya perhatian pemerintah terhadap kesejahteraan sosial masyarakat. Hal ini tercermin dari jumlah dana alokasi yang menyangkut kepentingan masyarakat dalam APBD masih dirasakan kurang oleh masyarakat sehingga terjadi peningkatan angka kemiskinan dan penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat. Karena kebijakan maupun alokasi anggaran yang ditentukan oleh para eksekutif dan legislatif ditengarai belum dapat meningkatkan kondisi kesejahteraan masyarakat. Kondisi ini menimbulkan ketimpangan proporsi bagi pengeluaran aparat yang melebihi pengeluaran

publik dengan presentase yang tidak seimbang, mengakibatkan peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi tidak optimal. Tidak optimalnya hal tersebut ada dua bentuk persoalan berkenaan dengan penyusunan anggaran. *Pertama*, pihak eksekutif dan legislatif merasa terganggu atau tidak suka dengan adanya transparansi anggaran. Hal tersebut secara tidak langsung akan mengurangi otoritas yang selama ini mereka nikmati. *Kedua*, persoalan yang berkaitan dengan aturan-aturan formal yang ada, yakni bahwa masing-masing pihak dan lembaga memiliki batas kewenangan masing-masing serta prosedurnya sendiri-sendiri. Aturan-aturan formal dimaksud adalah substansi dan pelaksanaan kebijakan keuangan yang terdiri dari PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah serta Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Persoalan pertama di atas sangat spesifik dan lokalistik. Kondisi tersebut bisa mengakibatkan struktur alokasi APBD yang sama sekali tidak sesuai dengan kebutuhan dasar dari masyarakat setempat. Itulah sebabnya dibutuhkan tingkat kepiawaian politik tertentu dari masyarakat daerah untuk dapat menyiasati perilaku koruptif di daerahnya.

Persoalan kedua ini lebih menekankan pada aspek rasionalitasnya yang mampu dijelaskan melalui mekanisme proses APBD. Kedua kendala ini yang menyebabkan pilihan-pilihan alokasi anggaran dalam APBD seringkali tidak mencerminkan keberpihakan pada masyarakat. Selama ini, kendala yang seringkali dimunculkan sebagai justifikasi belum mampunya pemerintah daerah menyediakan pelayanan dengan kualitas memadai adalah keterbatasan dana. Justifikasi tersebut disebabkan masih belum ada pengelolaan keuangan daerah yang tercermin dalam APBD dapat berperan sebagai dokumen publik untuk mewujudkan akuntabilitas demokrasi pada masyarakat. Hambatan dalam mewujudkan APBD sebagai bentuk akuntabilitas demokrasi, karena pihak eksekutif dan legislatif merasa terganggu atau tidak suka dengan adanya transparansi anggaran. Akibatnya sasaran kebijakan alokasi anggaran dalam mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat menjadi terabaikan.

Pembahasan dan penetapan APBD menemukan bahwa konsep keseimbangan kekuasaan itu ternyata melenceng dari ruh gagasannya. Sebagaimana yang dikemu-

kakan Enny bahwa untuk menambah atau menggolkan suatu anggaran biasanya pihak eksekutif “main mata” terlebih dahulu dengan pihak legislatif sebelum pembahasan dimulai. Bagi eksekutif maupun legislatif, anggaran hanya ditempatkan sebagai citra, yaitu sebuah mesin politik yang memobilisasi kekuasaan, bukan sebagai basis perjuangan politik nurani. Artinya, pihak legislatif maupun eksekutif tidak memandang anggaran sebagai bagian dari gerakan sosial (*social movement*), bahkan justru merupakan alat untuk mempengaruhi kebijakan dan mengontrol pemerintahan, atau hanya sebagai “kendaraan politik” untuk meraih kekuasaan dan keleluasaan. Akibatnya, eksekutif dan legislatif hanya berorientasi pada kekuasaan dan kekayaan material semata, bukan pada misi perjuangan yang berguna bagi masyarakat. Dengan demikian, ketika berhasil menduduki jabatan pemerintahan, mereka melupakan basis dukungan rakyat yang telah mengangkatnya meraih kekuasaan. Menurut Pilliang (2005), penciptaan citra dan manipulasi teks dilakukan demi kekuasaan murni dengan menyembunyikan kebenaran itu sendiri.

Sementara di lain pihak telah terciptanya sebuah “pembaharuan”, namun tidak banyak memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Hal ini tampak jelas pada saat pembahasan sebuah rancangan APBD itu hanya untuk memenuhi “keinginan” dan “kepentingan” para elit politik maupun birokrasi belum banyak menyentuh pada aspek substantif kepentingan publik yang lebih besar. Kenyataan ini tampak jelas selama 11 (sebelas) tahun dengan adanya pembaharuan tersebut, keberpihakan APBD pada kebutuhan masyarakat setempat ternyata tidak banyak terwujud. Persoalan tersebut diindikasikan oleh rendahnya prioritas yang diberikan anggota DPRD terhadap berbagai kebutuhan rakyat kecil dalam bentuk pelayanan-pelayanan dasar seperti sektor kesehatan, pendidikan, pemberdayaan usaha kecil dan menengah, sanitasi lingkungan, atau sarana dan prasarana umum lainnya. Fakta lapangan menunjukkan bahwa sisi pengeluaran APBD lebih banyak didominasi oleh *lump sum budgets* yaitu pembiayaan rutin yang menyangkut pembelian sarana dan prasarana penunjang bagi kegiatan aparat pemerintah maupun anggota DPRD. Sisi lain kebijakan keuangan daerah lebih terfokus pada maksimalisasi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui bera-

gam pajak dan retribusi daerah, sementara alokasi penggunaannya tidak banyak kembali pada masyarakat. Selain itu juga ruang gerak dari legislatif cenderung terlihat pasif dalam mencari inovasi dan berbuat sesuatu dalam rangka menengakkan akuntabilitas, selain rutinitas sidang yang seremonial. Akibatnya, baik eksekutif maupun legislatif nampak sangat manis di depan publik, kata-kata seperti “berjuang untuk rakyat kecil”, “mencerdaskan bangsa” digunakan sebagai slogan keseharian pada tingkat bahasa dan simbol-simbol politik (*symbolicum horrobilis*), untuk menutupi realitas yang sesungguhnya. Dengan kata lain bahwa eksekutif maupun legislatif lebih bersifat munafik. Artinya Ucapan dengan perilaku tidak sama.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian dan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa carut marutnya permasalahan di balik praktik perencanaan dan penganggaran di organisasi sektor publik, pada umumnya disebabkan oleh aspek perilaku kekuasaan manusia yang termotivasi oleh aspek materiil atau keuangan. Permasalahan tersebut terjadi ketika rakyat memberikan delegasi kepada legislatif dan eksekutif. Artinya rakyat memberikan sebagian wewenang untuk mengatur dan mengurus organisasi pemerintahan kepada legislatif dan eksekutif. Dalam hal ini, kemungkinan yang terjadi adalah penyalahgunaan atas wewenang yang diberikan. Penyalahgunaan atas wewenang dapat dilihat dari Interaksi di antara mereka yang dapat memberi manfaat berupa pemahaman dalam pengambilan kebijakan anggaran. Berdasarkan pada penyajian hasil penelitian dan pembahasan, dalam bab ini peneliti menarik beberapa kesimpulan berkaitan dengan kajian “Perilaku dan kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam Praktik Penganggaran Sektor Publik” sebagai berikut :

Hampir semua perundang-undangan yang lahir pada era reformasi sudah mengadopsi prinsip tata pemerintahan partisipatif. Hanya saja, pengaturan tersebut kurang berimbang karena lebih menekankan sisi kewajiban masyarakat dibanding dengan hak-hak masyarakat. Indikasinya, dapat dilihat pada perhelatan musrenbang era reformasi telah diklaim menggunakan pendekatan partisipatif, namun masyarakat hanya diwajibkan ikut terlibat.

Masyarakat sebagai *stakeholders* hanya dijadikan objek partisipasi. Objek partisipasi

hanya dijadikan “medan magnet” bagi pelibatan partisipasi masyarakat sebagai media komunikasi yang komufitatif. Media komunikasi dilakukan melalui “pembuka kran” sebagai saluran “input ide” masyarakat untuk turut serta dalam perencanaan dan penganggaran yang bentuk tindakan rasionalitas. Tindakan ini bertujuan untuk memberikan kesenangan bagi masyarakat dalam berpartisipasi di Musrenbang. Namun dalam kenyataannya tidaklah sebanding dengan harapan yang diinginkan masyarakat disimbolkan seperti “*bottle neck*”, sehingga berubah menjadi penolakan atau protes masyarakat cenderung apatisisme. Alasan penolakan atau protes tersebut setelah melihat kenyataan bahwa konsep partisipasi yang dibangun pemerintah pada era reformasi melalui Musrenbang tidak lebih hanya perbedaan istilah atau “ganti baju” dengan konsep partisipasi yang telah dibangun pada masa orde baru. Akibatnya menimbulkan “ketidakpercayaan” masyarakat pada pengembangan partisipasi masa yang akan datang.

Carut marut dalam perencanaan dan penganggaran sebagai gambaran kronologik kebijakan rezim kekuasaan. “Reformasi” pada dasarnya terjadi pada setiap rezim kekuasaan, namun konten (isi) masing-masing reformasi berbeda. Rezim-rezim sebelumnya yang meninggalkan keadaan sudah carut marut, berlanjut hingga sampai pada rezim kekuasaan masa reformasi. Pada rezim kekuasaan saat sekarang ini tidak menunjukkan perubahan sebagaimana yang dikehendaki reformasi itu sendiri, bahkan kehilangan arah dari semangat yang didambakan. Indikasinya, dapat dilihat dari output Musrenbang dan penganggaran dalam bentuk APBD tidak sesuai harapan. Hal ini tercermin dari, besaran partisipasi masyarakat dalam Musrenbang tidak sinkron dengan alokasi anggaran yang semestinya diperuntukkan untuk masyarakat. Karena para eksekutif dan legislatif lebih mengutamakan haknya dari pada kewajibannya, sehingga tidak sejalan dengan undang-undang dan peraturan yang ada. Ketidakpatuhan dalam konteks ini berbentuk “ego sektoral” yang lebih mengutamakan kepentingan sendiri, serta bentuk pemaksaan kehendak lainnya. Ego sektoral cenderung menimbulkan ketidakadilan baik dalam proses penyusunan perencanaan maupun penganggaran daerah.

Proses penyusunan APBD menemukan bahwa perencanaan anggaran terkait dengan partisipasi masyarakat yang terjadi

adalah kurangnya perhatian pemerintah terhadap kesejahteraan sosial masyarakat. Hal ini tercermin dari jumlah dana alokasi yang menyangkut kepentingan masyarakat dalam APBD masih dirasakan kurang oleh masyarakat sehingga terjadi peningkatan angka kemiskinan dan penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat. Karena kebijakan maupun alokasi anggaran yang ditentukan oleh para eksekutif dan legislatif ditengarai belum dapat meningkatkan kondisi kesejahteraan masyarakat.

Kondisi di atas menimbulkan ketimpangan proporsi bagi pengeluaran aparaturnya yang melebihi pengeluaran publik dengan presentase yang tidak seimbang, mengakibatkan peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi tidak optimal. Tidak optimalnya hal tersebut ada dua bentuk persoalan berkenaan dengan penyusunan anggaran. *Pertama*, pihak eksekutif dan legislatif merasa terganggu atau tidak suka dengan adanya transparansi anggaran. Hal tersebut secara tidak langsung akan mengurangi otoritas yang selama ini mereka nikmati. *Kedua*, persoalan yang berkaitan dengan aturan-aturan formal yang ada, yakni bahwa masing-masing pihak dan lembaga memiliki batas kewenangan masing-masing serta prosedurnya sendiri-sendiri. Kedua kendala ini yang menyebabkan pilihan-pilihan alokasi anggaran dalam APBD seringkali tidak mencerminkan keberpihakan pada masyarakat.

Selama ini, kendala yang seringkali dimunculkan sebagai justifikasi belum mampu pemerintah daerah menyediakan pelayanan dengan kualitas memadai adalah keterbatasan dana. Justifikasi tersebut disebabkan masih belum ada pengelolaan keuangan daerah yang tercermin dalam APBD dapat berperan sebagai dokumen publik untuk mewujudkan akuntabilitas demokrasi pada masyarakat. Hambatan dalam mewujudkan APBD sebagai bentuk akuntabilitas demokrasi, karena pihak eksekutif dan legislatif merasa terganggu atau tidak suka dengan adanya transparansi anggaran. Akibatnya sasaran kebijakan alokasi anggaran dalam mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat menjadi terabaikan.

Proses pembahasan dan penetapan APBD menemukan bahwa pergeseran paradigma anggaran yang berbaju kinerja tetapi *contentnya* masih dominan tradisional. Penerapan paradigma ini menjadi sulit karena berbenturan dengan budaya paternalistik yang sangat kental di pemerintahan. Di sisi

lain tarik ulur kepentingan eksekutif dan legislatif sering terjadi pada tahapan pembahasan yang alot, sehingga menyebabkan mundurnya jadwal pengesahan APBD.

Keterlambatan jadwal pengesahan inilah yang dapat menimbulkan dampak terjadi penyimpangan atas kepentingan masing-masing, sehingga memerlukan negosiasi atau lobi dengan cara “main mata” sebagaimana diungkapkan salah seorang tim anggaran eksekutif. Dalam kaitan inilah konsep keseimbangan kekuasaan itu ternyata melenceng dari ruh gagasannya. Bagi eksekutif maupun legislatif, anggaran hanya ditempatkan sebagai citra, yaitu sebuah mesin politik yang memobilisasi kekuasaan, bukan sebagai basis perjuangan politik nurani. Artinya, pihak legislatif maupun eksekutif tidak memandang anggaran sebagai bagian dari gerakan sosial (*social movement*), bahkan justru merupakan alat untuk mempengaruhi kebijakan dan mengontrol pemerintahan, atau hanya sebagai “kendaraan politik” untuk meraih kekuasaan dan keleluasaan. Akibatnya, eksekutif dan legislatif hanya berorientasi pada kekuasaan dan kekayaan material semata, bukan pada misi perjuangan yang berguna bagi masyarakat. Dengan demikian, ketika berhasil menduduki jabatan pemerintahan, mereka melupakan basis dukungan rakyat yang telah mengangkatnya meraih kekuasaan.

Pilliang (2005) menyatakan bahwa penciptaan citra dan manipulasi teks dilakukan demi kekuasaan murni dengan menyembunyikan kebenaran itu sendiri. Sementara di lain pihak telah terciptanya sebuah “pembaharuan”, namun tidak banyak memberikan manfaat bagi keajahteraan masyarakat. Selain itu juga ruang gerak dari legislatif cenderung terlihat pasif dalam mencari inovasi dan berbuat sesuatu dalam rangka menengakkan akuntabilitas, selain rutinitas sidang yang seremonial. Untuk mengaburkan praktik yang sesungguhnya terjadi dengan membangun interaksi pencitraan yang manis di depan publik dengan bahasa-bahasa hipokrit (munafik). Kata-kata tersebut seperti “berjuang untuk rakyat kecil”, “mencerdaskan bangsa” digunakan sebagai slogan keseharian pada tingkat bahasa dan simbol-simbol politik (*symbolicum horribilis*), untuk menutupi realitas yang sesungguhnya. Kekaburan inilah yang ditafsirkan oleh informan dengan istilah katarak. Fakta sosial yang tergambarkan pada fenomena sebagaimana diuraikan di atas meru-

pakkan perilaku dan kekuasaan baik eksekutif maupun legislatif dalam praktik penganggaran sektor publik.

DAFTAR RUJUKAN

- Chafetz, J.S. A. 1987. *Primer On The Construction and Testing of Theories in Sociology*, Peacock Publishers Inc.
- Charon, J. M. 1979. *Symbolic Interactionism : an Introduction, an Interpretation, an Integration*. Englewood Cliffs, New Jersey : prentice Hall, Inc.
- Charon, J. M. 1995. *Ten Questions, A Sociological Perspective*. Second Edition. Belmont, California : Wadsworth Publishing Company.
- Charon, J. M. 1998. *Symbolic Interactionism : an Introduction, an Interpretation, an Integration*. Sixth Edition. Englewood Cliffs, New Jersey : prentice Hall, Inc.
- Charon, J. M. 1999. *The Meaning of Sociology, A Reader (ed)*. Sixth Edition. Upper Saddle River, New Jersey : Prentice Hall.
- Chua, W. F. 1986. Radical developments in accounting thought. *The Accounting Review*, Vol. LXI. No. 4: pp. 601 - 631.
- Covaleski, M. A. , dan M. W. Dirsmith. 1986. The budgetary process of power and politics. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 11: pp. 193 - 214.
- Defleur, M. L. 1971. *Sociology : Man in Society. Glenview, III* : Scott, Foresman and Company.
- Ebdon, C. 2002. Beyond the Public Hearing: Citizen Participation in The Local Government Budgeting Process. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 14, No. 2: pp. 273-294.
- Freund, J. 1969. *The Sociology of Max Weber*. New York :Vintage Books. Waveland Press Inc.
- Greer, S. , dan C. Patel. 2004. Accounting and Culture: The Issue Of a Unique Australian Indigenous World View, *Critical Perspective on Accounting*.
- Hanurawan, F. 2005. *Pendekatan Positivistik, Interpretif dan Kritis dalam Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*. Malang: Seminar UNM.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri No, 29 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah,

- Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- King, R. F. 2000. *Budgeting Entitlements: The politics of food stamps*. Georgetown University Press, Washington DC.
- Koven, SG. 1999. *Public budgeting in the United States: The Cultural and Ideological Settings*. Georgetown University Press, Washington DC.
- Linton, R. 1984. *Antropologi: Suatu Penyelidikan Tentang Manusia*, Bandung: Jemmars.
- Littlejohn, S. W. 1992. *Theories of Human Communication*. Belmont, California : Wadsworth Publishing Company.
- Ludigdo, U. 2006. *Sekilas Pengantar untuk Memahami Metode Penelitian Dalam Paradigma Interpretif*. Bahan Pelatihan Metodologi Penelitian Pendekatan Multiparadigma: Breakthrough untuk Transformasi Akuntansi. Fakultas Ekonomi. Universitas Brawijaya. Mei, 2006.
- Mead, G. H. 1934. *Mind, Self and Society*. Chicago : The University of Chicago Press. First Phoenix Edition, 1967.
- Mead, G. H. 1934. *On Social Psychology*. Chicago : The University of Chicago Press. Fourth Impression. 1972.
- Morgan, G. 1986. *Images of Organization*, Beverley Hills: Sage
- Muhadjir, N. 2000. *Metode Penelitian Kualitatif*. Edisi IV. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Mulyana, D. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif: Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*, Bandung: PT. Remaja Rosdakara.
- Nagel, E. 1961. *The Structure of Science: Problems in the Logic of Scientific Explanation*. New York : Harcourt, Brace and World, Inc.
- Patton, M. Q. 1980. *Qualitative Evaluation Methods*. Beverly Hills. California : Sage Publications.
- Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 26 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007.
- Ritzer, G. 1980. *Sociology, A Multiple Paradigm Science*, Boston and Bacon Inc
- Ryan, R. J. ,R. W. Scapens, dan M. Theobald. 2002. *Research Methods and Methodology in Accounting and Finance*, 2nd Edition. Thomson, London.
- Scapens, R. W. 1991. *Management Accounting: a Review of Recent Developments*, 2nd Edition. MacMillan, London.
- Scapens, R. W. , dan J. Arnold. 1986. Economics and Management Accounting Research, in M. Bromwich and A. Hopwood. 1986. *Research and Current Issues in Management Accounting*. Pitman: pp. 78 - 102, London.
- Siegael, G ; and H. R, Marconi. 1989. *Behavioral Accounting*. South-Western Publishing Co. Cincinnati-Ohio.
- Strauss, A and J, Corbin. 1997. *Dasar Dasar Penelitian Kualitatif Prosedur, Teknik dan Teori Grounded*, (Penyadur Drs. HM Djunaidi Ghony). Surabaya: PT. Bina Ilmu
- Sunarto, K. 1985. *Pengantar Sosiologi : Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: YOI
- Suriasumantri J. S. 2003. *Filsafat Ilmu: Sebuah Pengantar Populer*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Triyuwono, I. 2000. *Organisasi dan Akuntansi Syan'ah*. Yogyakarta: Penerbit LkiS.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1948, tentang pokok-pokok pemerintahan daerah.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999, tentang pemerintahan daerah.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 1999, tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- Wallace, R, and Alison W. 1986. *Contemporary Sociological Theory*. Fifth edition. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.