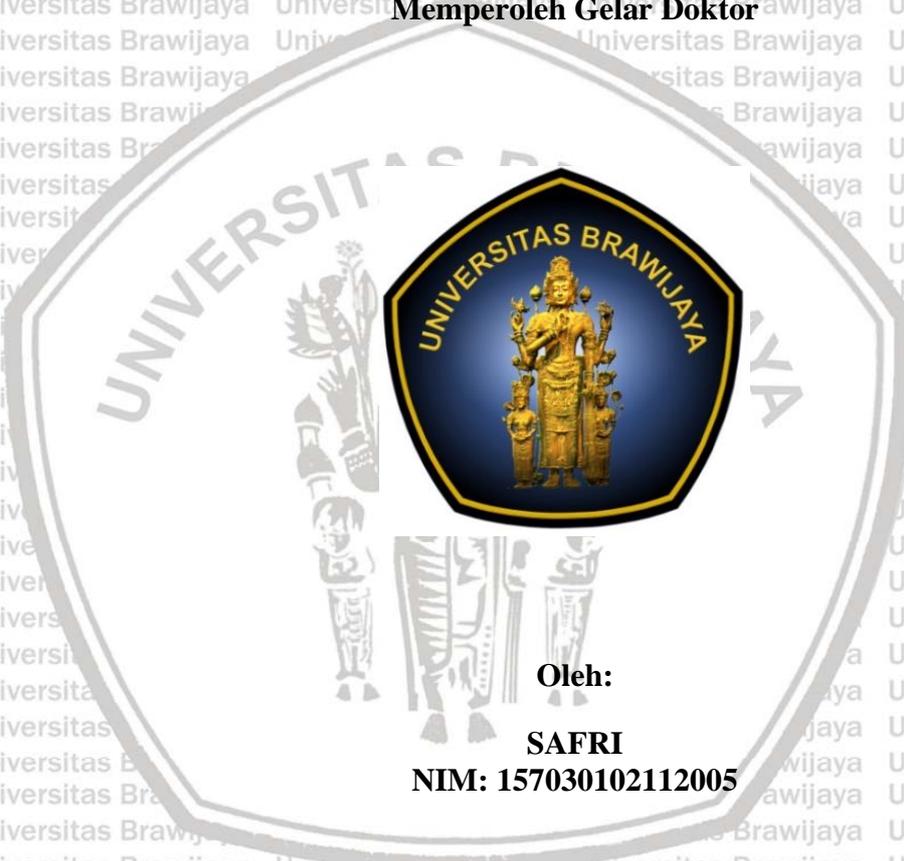


**PROSES POLITIK DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA
(APBN) PADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA (DPR-RI)**

DISERTASI

**Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Doktor**



Oleh:

SAFRI

NIM: 157030102112005

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
MINAT ADMINISTRASI PUBLIK**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG**

2019

DISERTASI

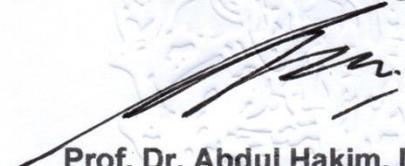
PROSES POLITIK DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN ANGGARAN
PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN) PADA DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA (DPR-RI)

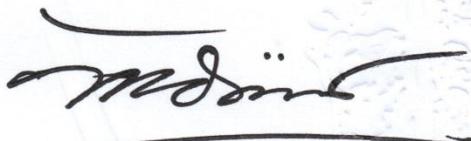
Oleh :

SAFRI

Dipertahankan di depan penguji
Pada Tanggal : 11 Mei 2019
dan dinyatakan lulus memenuhi syarat akademik
Sebagai Disertasi Doktor

Komisi Pembimbing,


Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si.
Promotor


Dr. Mardiyono, MPA
Ko - Promotor 1

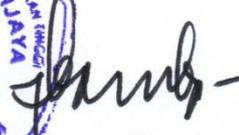

Dr. Bambang Santoso Haryono, MS
Ko - Promotor 2

Malang,

Universitas Brawijaya

Fakultas Ilmu Administrasi

Dekan,



Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS
NIP. 19610905 198601 1 002

IDENTITAS TIM PENGUJI DISERTASI

Judul Disertasi : PROSES POLITIK DALAM PERUMUSAN
KEBIJAKAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA NEGARA (APBN) PADA DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
(DPR-RI)

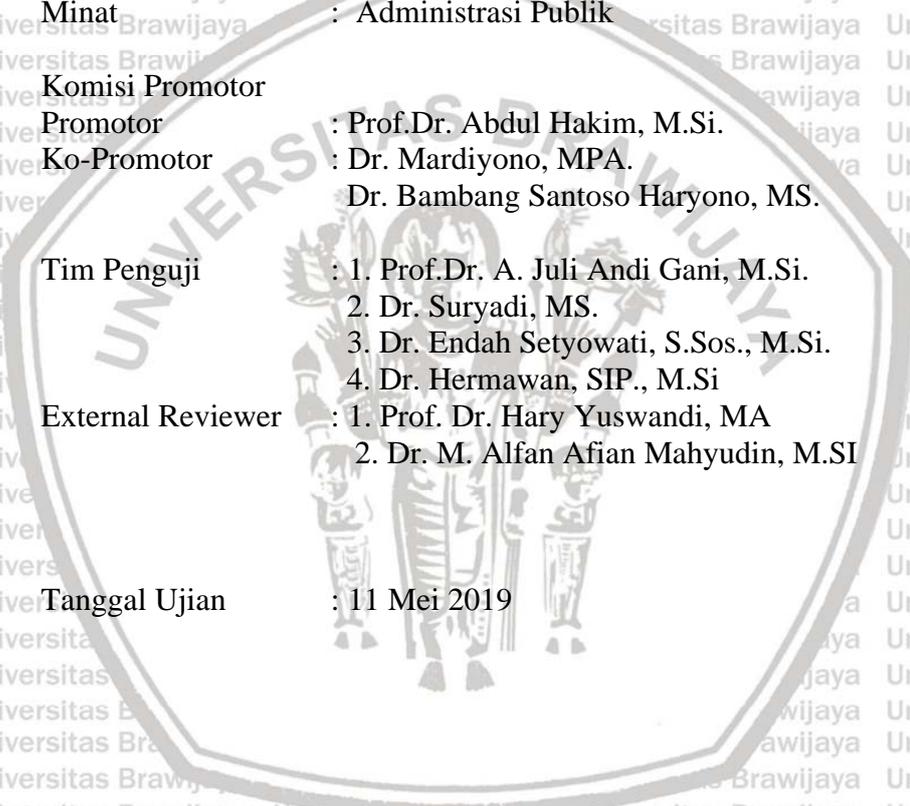
Nama : SAFRI
NIM : 157030102112005
Program Studi : Ilmu Administrasi
Minat : Administrasi Publik

Komisi Promotor
Promotor : Prof.Dr. Abdul Hakim, M.Si.
Ko-Promotor : Dr. Mardiyono, MPA.
Dr. Bambang Santoso Haryono, MS.

Tim Penguji : 1. Prof.Dr. A. Juli Andi Gani, M.Si.
2. Dr. Suryadi, MS.
3. Dr. Endah Setyowati, S.Sos., M.Si.
4. Dr. Hermawan, SIP., M.Si

External Reviewer : 1. Prof. Dr. Hary Yuswandi, MA
2. Dr. M. Alfian Afian Mahyudin, M.SI

Tanggal Ujian : 11 Mei 2019



PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah DISERTASI ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah DISERTASI ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Malang,

Mahasiswa,



Nama : SAFRI

NIM : 157030102112005

Program Doktor Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya

MOTTO

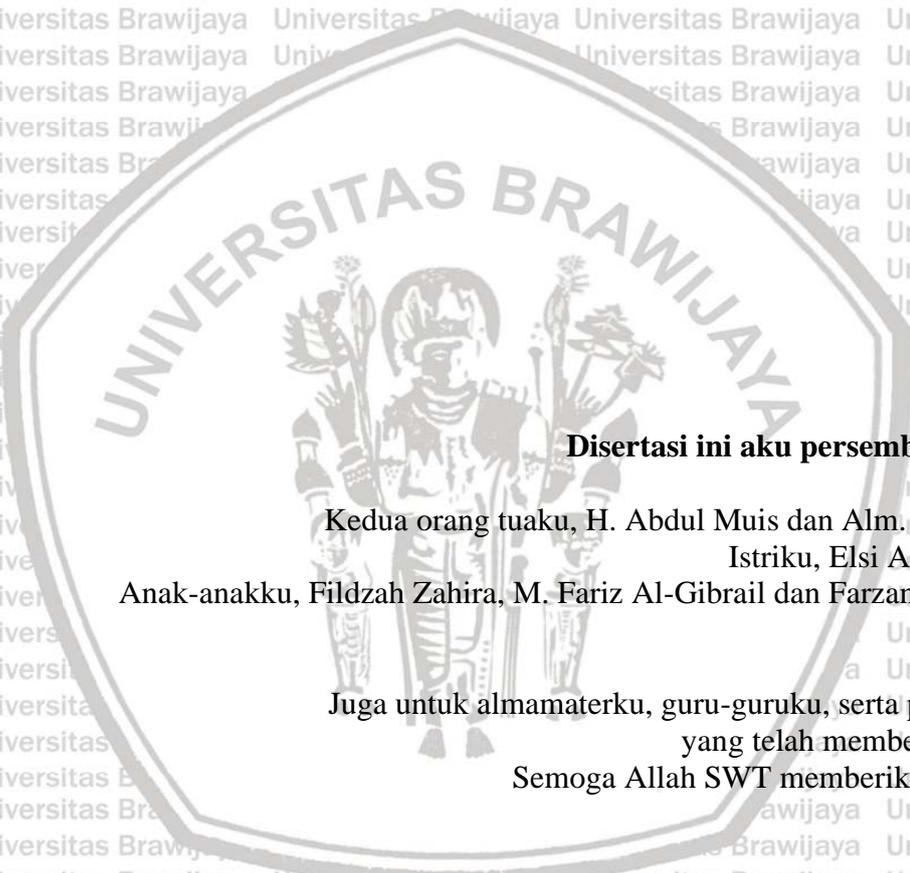
“Barang siapa yang menginginkan kebahagiaan dunia, wajib baginya menguasai ilmunya, dan barang siapa menginginkan kebahagiaan akherat, wajib baginya menguasai ilmunya, dan barang siapa menginginkan kebahagiaan keduanya, wajib baginya menguasai ilmunya”

(Hadits)

“Sifat ilmu seperti air, akan mengalir dari tempat yang tinggi ke tempat yang lebih rendah....”



HALAMAN PERSEMBAHAN



Disertasi ini aku persembahkan untuk:

Kedua orang tuaku, H. Abdul Muis dan Alm. Hj. Tjiek Ibah.
Istriku, Elsi Asril, AMd., SE.
Anak-anakku, Fildzah Zahira, M. Fariz Al-Gibrail dan Farzanah Ayunindya.

Juga untuk almamaterku, guru-guruku, serta para guru besar
yang telah memberikan ilmunya.

Semoga Allah SWT memberikan keberkahan.
Aamiin.

RIWAYAT HIDUP

Safri Muis, lahir di Muara Tenang, pada tanggal 07 Agustus 1973, anak dari Alm. H. Abdul Muis dan Alm. Hj. Tjiek Ibah, dan memiliki 3 (tiga) orang anak, yaitu: Fildzah Zahira, M. Fariz Al-Gibrail dan Farzanah Ayunindya.

Riwayat Pendidikan:

Pendidikan SDN 02 Muara Tenang, lulus tahun 1986; SMPN 13 Malang, lulus tahun 1989; SMAN 08 Malang, lulus tahun 1992; Fakultas Ekonomi Universitas Gajayana Malang, lulus tahun 1997; dan Universitas Nasional Jakarta, Program Pascasarjana Ilmu Politik, lulus tahun 2013.

Riwayat Pekerjaan:

Sekretaris Eksekutif Yayasan Media Asa Ventura Jakarta, pada tahun 1998-1999; Konsultan Program Aksi Pemberdayaan Petani (Prosida Tani) Kabupaten Nganjuk, Jawa Timur, pada tahun 1999-2000; Asisten Peneliti Pusat Kajian Pengembangan Wilayah dan Kawasan, LPM - Universitas Brawijaya, Malang, pada tahun 2000; Asisten Direktur / Peneliti Group Konsultan ACG, Jakarta, pada tahun 2001-2004; Studi Banding dan Penelitian tentang Usaha Kecil dan Menengah di Malaysia, Philipina dan Singapura, pada tahun 2002; Dosen STIE Gotong Royong, Jakarta, pada tahun 2002-2004; Kepala Divisi Pengembangan dan Humas Lembaga Pendidikan Pelatihan dan Pengembangan Manajemen (LP3M), pada tahun 2004-2006; Direktur Eksekutif *Center for Law and Public Policy Studies* (CELPAS), pada tahun 2002-2006; Ketua Yayasan Elok Indonesia, tahun 2005 sampai dengan sekarang; Tenaga Ahli Fraksi Gerindra DPR-RI, tahun 2011 sampai dengan sekarang.

Pengalaman Organisasi:

Sekretaris Jenderal Senat Mahasiswa Perguruan Tinggi (SMPT) Universitas Gajayana, Malang, pada tahun 1995-1996; Ketua HMI Cabang Malang, pada tahun 1996-1997; Caleg DPR-RI Partai Gerindra Dapil Jatim V (Malang Raya), pada tahun 2009; Anggota Dewan Pakar Pengurus Pusat KMA-PBS, pada tahun 2007-2012; Wakil Sekjen DPP Partai Gerindra, tahun 2014 sampai dengan sekarang; Bendahara IPSI Pusat, tahun 2017 sampai dengan sekarang.

UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji dan syukur peneliti panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya berkat dan rahmad-Nya peneliti dapat menyelesaikan disertasi ini, merupakan salah satu tahapan proses menempuh gelar Doktor Ilmu Administrasi pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penelitian ini dengan judul **PROSES POLITIK DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA NEGARA (APBN) PADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA (DPR-RI)**. Dibawah bimbingan Promotor Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si., Ko-Promotor Dr. Mardiyono, MPA. Dr. Bambang Santoso Haryono, MS.yang telah mencurahkan tenaga dan pikiran dan kesabaran serta memberikan dorongan, bimbingan dan saran-saran sampai diselesaikannya disertasi ini.

Saya mengucapkan terima kasih kepada Bapak Prof.Dr. Ir. Nuhfil Hanani, MS. selaku Rektor Universitas Brawijaya; Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, M.S. selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya; Bapak Prof. Dr. Sumartono, M.S. selaku Ketua Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya; Bapak Prof. Dr. Soesilo Zauhar, M.S, selaku koordinator PDIA kelas Jakarta. Para Dosen Program Doktor; para pegawai dan staf administrasi Program Doktor Ilmu Administrasi; serta rekan-rekan mahasiswa Program Doktor Ilmu Administrasi pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya kampus Jakarta.

Secara khusus peneliti juga mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada Tim Promotor, Bapak Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si., selaku Promotor; Bapak Dr. Mardiyono, MPA. selaku Ko Promotor I, dan Bapak Dr. Bambang Santoso Haryono, MS. selaku Ko Promotor II. Kemudian Tim Penguji: Prof.Dr. A. Juli Andi Gani, M.Si.; Dr. Hermawan, MS.; dan Dr. Endah Setyowati, S.Sos., M.Si. dan kepada Prof. Dr. Harry Yuswadi MA dan Prof. Dr. P.Israwan Setyoko MAP selaku penguji luar yang telah memberikan masukan-masukan, koreksi, serta catatan-catatan demi sempurnanya hasil penelitian disertasi ini, sehingga peneliti dapat mengikuti proses ujian disertasi ini.

Peneliti juga menyampaikan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada Bapak Edy Prabowo MA, MBA , dan Dr. Pius Lustrilanang S.Ip.M.Si yang tidak henti-hentinya memberikan semangat dan motivasi kepada peneliti sehingga disertasi ini dapat diselesaikan sebagaimana yang ada ini. Teman-teman tenaga ahli dan staf fraksi Gerindra DPR RI serta tenaga administrasi anggota DPR RI Fraksi partai Gerindra DPR RI

Terimakasih juga untuk istriku tercinta dan putra putriku tersayang, yang telah dengan penuh kasih sayang memberikan dukungan, motivasi semangat dan doa.

Para pimpinan dan anggota DPR RI Fraksi Gerindra dan karyawan serta TA DPR RI yang telah membantu peneliti untuk mendapatkan data-data penelitian disertasi ini, serta semua pihak yang telah membantu peneliti yang tidak dapat disebutkan satu per satu. Semoga Tuhan Yang Maha Esa memberikan balasan yang berlipat ganda kepada beliau semua, atas segala kebaikan yang telah peneliti terima.

Peneliti menyadari karya ini masih kurang sempurna, oleh karena itu peneliti bersedia menerima kritik maupun saran demi sempurnanya disertasi ini. Penulis berharap disertasi ini dapat bermanfaat bagi pemerhati masalah-masalah terkait dengan proses politik dalam perumusan kebijakan publik pada umumnya dan masalah penyusunan anggaran khususnya, dan semoga segala bentuk bantuan yang telah diberikan, bimbingan, arahan yang disampaikan dan doa yang dipanjatkan oleh semua pihak kepada penulis menjadi amal kebajikan dan mendapat balasan dari Allah SWT. Semoga Tuhan selalu memberikan hidayahNya pada kita semua. Aamiin.

Malang, Juni 2019

Penulis,

SAFRI

NIM: 157030102112005

RINGKASAN

SAFRI 2018, Proses Politik Dalam Perumusan Kebijakan Anggaran Negara Di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Promotor: Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si., Ko-Promotor: Dr. Mardiyono, MPA. Dr. Bambang Santoso Haryono, MS

Demokrasi merupakan sebuah sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara untuk dijalankan pemerintah negara tersebut. Ada pembagian kekuasaan politik negara yaitu legislative, eksekutif dan yudikatif. Sejalan dengan itu kehidupan demokrasi ditandai oleh partisipasi masyarakat dalam pemilu yang menghasilkan DPR. Sistem multipartai akan menciptakan koalisi partai politik (parpol) di legislatif sebagai pendukung eksekutif. Koalisi terbentuk karena adanya satu kesamaan pandangan dalam melaksanakan sistem pemerintahan yang baik dan stabil. Koalisi yang terbentuk di Indonesia dimaksudkan untuk mempermudah proses pembahasan dan persetujuan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) menjadi efektif dan efisien. Penelitian ini tentang “Proses Politik Dalam Perumusan Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Pada Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (DPR-RI). Masalah penelitian ini dirumuskan : 1) Bagaimanakah proses politik yang terjadi dalam proses penyusunan kebijakan anggaran, khususnya penyusunan kebijakan APBN? 2) Bagaimanakah peran dan relasi masing-masing aktor dalam proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI? Dan 3) Faktor-faktor apakah yang mendukung dan menghambat proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI? Teori yang dijadikan acuan adalah teori ekonomi analitis Musgrave (1959), Hans Dieter dan Klingemann (1999) tentang Partai Politik, dan Wildavsky dan Caiden (2004) yang menghubungkan antara anggaran dengan kebijakan publik. Menggunakan metode penelitian kualitatif, sedangkan teknik analisis datanya menggunakan Model Interaktif yang digagas oleh Matthew B. Miles (2014).

Hasil penelitian dapat dijelaskan seperti berikut: Proses penyusunan kebijakan anggaran, khususnya penyusunan kebijakan APBN meliputi proses administrasi dan proses politik dimana terjadi perubahan pendekatan (reformasi) proses penganggaran dari model *dual budgeting* ke sistem *unified budget*. Dewan tidak maksimal dalam melaksanakan fungsi budgetingnya karena meyetujui APBN sebagai produk kebijakan anggaran belanja yang tidak bersentuhan dengan rakyat. Dan dalam pembahasan proses politik kebijakan di DPR terlihat kurang harmonisnya hubungan antara koalisi parpol pendukung pemerintah dengan koalisi parpol non pemerintah (oposisi).

Untuk memaksimalkan peran DPR dalam proses politik pembahasan kebijakan anggaran maka perlu dilakukan usaha peningkatan kompetensi untuk para anggota dewan secara umum, dan khususnya kompetensi yang berhubungan dengan prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja untuk Badan Anggaran DPR agar bisa mengikuti pembahasan Nota Keuangan yang dibuat oleh pemerintah. Sehingga

akan diperoleh produk APBN yang berkualitas. Perlu forum secara periodik untuk mengurangi ketegangan (konflik kepentingan) antara koalisi partai politik pro pemerintah dengan koalisi partai politik “oposisi” terhadap pemerintah. Mendahulukan kepentingan negara dan warga masyarakat miskin, sehingga muncul anggaran pro rakyat.

Kata Kunci: **Politik, Proses, Formulasi, Kebijakan, Nasional, Anggaran**



SUMMARY

Safri 2018, *Political Process In The Formulation of National Budget Policy In Legislative Assembly of Indonesian Republic*. Promotor: Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si.; Co-Promotor: Dr. Mardiyono, MPA.; Dr. Bambang Santoso Haryono, MS

Democracy is a system of government of a country as an effort to realize people's sovereignty over the state to be carried out by the state government. There is a division of state political power, namely the legislative, executive and judicial branches. In line with that the life of democracy is characterized by public participation in elections that produce the DPR. The multiparty system will create a coalition of political parties (political parties) in the legislature as executive supporters. Coalitions are formed because of one common view in implementing a good and stable system of government. The coalition formed in Indonesia is intended to facilitate the process of discussion and approval of the State Budget (APBN) and the State Budget for Change (APBN-P) to be effective and efficient. This research is about the "Political Process in the Formulation of the National Policy on National Income and Expenditures (APBN) at the Indonesian House of Representatives (DPR-RI). The problem of this research is formulated: 1) What is the political process that occurs in the process of preparing budget policies, especially the preparation of APBN policy? 2) What are the roles and relations of each actor in the APBN policy-making process in the DPR-RI? And 3) What factors support and hinder the process of formulating the APBN policy in the DPR-RI? The theory used as a reference is the analytical economic theory of Musgrave (1959), Hans Dieter and Klingemann (1999) about Political Parties, and Wildavsky and Caiden (2004) which connect the budget with public policy. Using qualitative research methods, while the data analysis technique uses the Interactive Model initiated by Matthew B. Miles (2014).

The results of the study can be explained as follows: The process of budget policy formulation, particularly the formulation of APBN policies, includes administrative processes and political processes where there is a change in the budgeting process (reform) approach from the dual budgeting model to the unified budget system. The Board is not optimal in carrying out its budgeting function because it approves the State Budget as a product of a budget policy that does not come into contact with the people. And in the discussion of the political policy process in the DPR, there seemed to be a lack of harmony between the coalition of political parties supporting the government and the coalition of non-government political parties (opposition).

To maximize the role of the DPR in the political process of discussing budget policy, it is necessary to increase competency efforts for board members in general, and in particular the competencies related to the principles of performance-based budgets for the Parliamentary Anggaran Agency in order to be able to participate in the Government Note. So that quality APBN products will be

obtained. A forum is needed periodically to reduce tensions (conflicts of interest) between the coalition of pro-government political parties and the coalition of political parties "opposition" to the government. Prioritize the interests of the state and citizens of the poor, so that pro-people appear.

Keywords: Politics, Process, Formulation, Policy, National, Budget

Keywords: Politics, Process, Formulation, Policy, National, Budget



KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur bagi Allah SWT dzat yang telah membangkitkan semangat dikala letih dan lelah menggurita, Shalawat dan salam kepada Nabi Muhammad SAW, teladan terbaik dan motivator ulung yang cerdas dan mempesona, semoga tercurahkan pula kepada keluarga Rasulullah, untuk seluruh umat Islam di seluruh dunia di alam semesta. Peneliti dapat menyelesaikan Desertasi ini, merupakan salah satu tugas setelah menempuh Program Doktor Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Administrasi Negara Universitas Brawijaya Malang.

Tulisan ini merupakan laporan penelitian Desertasi tentang Proses Politik Dalam Perumusan Kebijakan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) pada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Hasil penelitian ini menginformasikan dan menjelaskan tentang proses politik dalam penyusunan kebijakan APBN, dan peran realisasi masing-masing aktor dalam proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI, faktor-faktor yang mendukung dan menghambat proses penyusunan kebijakan APBN, dan membuat model empirik penyusunan kebijakan APBN serta model rekomendasi penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI.

Pemerintah bersama DPR-RI merumuskan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sudah seharusnya mengikutsertakan masyarakat dan LSM secara maksimal dalam proses pengambilan keputusan, disertasi ini diharapkan sebagai inspirasi untuk perbaikan perumusan kebijakan berikutnya bersama-sama praktisi dan akademisi.

Karya disertasi ini kupersembahkan secara khusus kepada Almarhum ayahanda Abdul Muis almarhumah Ibunda Tjik Ibah, Ibunda mertua almarhumah yang telah memberikan dasar-dasar utama yang sangat penting dalam pembentukan karakter pada penulis, serta motivasi yang kuat setiap saat pesan-pesan dan wejangannya senantiasa penulis ingat dan ucapkan setiap hari. Begitu juga dengan Ayahanda mertua yang senantiasa memberikan nasihat, dorongan, dan doa kepada penulis sekeluarga. Dalam kesempatan ini penulis ingin panjatkan doa kepada beliau-beliau (Yaa ALLAH, Yaa tuhan kami ampunilah dosa-dosaku dan dosa kedua orangtuaku dan kasihanilah ekduanya sebagaimana merka mengasihiku sejak aku kecil)

Istriku tercinta yang selalu setia dan penuh kesabaran mendidik dan mngasuh anak-anakku tersayang selama penulis menyelesaikan studi, mereka semua ikut mendorong dan memberi semangat sehingga disertasi ini selesai sesuai dengan waktu yang telah ditentukan oleh program Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang. Yang terpenting dan berharga melalui keluarga inilah penulis terus belajar dan mendapat pelajaran khusus dalam pemaknaan kekuatan dari rasa syukur, sabar, dan ikhlas sehingga mendapatkan dasar pijakan pembelajaran pentingnya peran dan fungsi keluarga.

Proses disertasi ini berkat dari motivasi saudara-saudara dan sahabat-sahabat terdekat serta nasihat dan saran para promotor dan co-promotor dengan

ketulusan memberikan koreksi dan saran-saran, masukan dengan penuh ketekunan sehingga penulis semakin percaya diri untuk menyelesaikan disertasi ini.

Saudara-saudaraku semua dan handai taulan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang ikut andil memberikan kontribusi baik secara langsung maupun tidak langsung, memberikan dorongan moril maupun material sehingga penulis disertasi ini dapat terwujud.

Penulis menyadari bahwa penyusunan penulisan tugas akhir berupa disertasi ini laksana setetes air yang jatuh dalam luasnya lautan, permasalahan politik khususnya proses politik dalam perumusan kebijakan anggaran, masih diperlukannya format dan desain yang mengarah sesuai dengan undang-undang.

Penulis berharap semoga disertasi ini dapat memberika manfaat bagi para akademisi dan praktisi terutama para eksekutif dan legislatif serta masyarakat umum, perkembangan pengetahuan khususnya bidang perumusan kebijakan publik. Serta dapat dijadikan salah satu rujukan bagi para penulis karya ilmiah lainnya.

Akhir kata penulis berbesar hati apabila para pembaca sudi memberikan kritik saran, dan masukan dalam rangka proses penulisan dan penelitian berikutnya.

Malang, Juni 2019

Safri

NIM: 157030102112005



DAFTAR ISI

	Hal.
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
IDENTITAS TIM PENGUJI DISERTASI.....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI.....	iv
MOTTO.....	v
PERSEMBAHAN.....	vi
RIWAYAT HIDUP PENULIS.....	vii
UCAPAN TERIMA KASIH.....	viii
RINGKASAN.....	x
SUMMARY.....	xii
KATA PENGANTAR.....	xiv
DAFTAR ISI.....	xvi
DAFTAR TABEL.....	xviii
DAFTAR GAMBAR.....	xix
DAFTAR ISTILAH.....	xx
Bab I Pendahuluan	
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah Penelitian.....	16
1.3 Tujuan Penelitian.....	16
1.4 Manfaat Penelitian.....	17
Bab II KAJIAN TEORI	
2.1 Penelitian Terdahulu.....	19
2.2 Kebijakan Publik.....	40
2.3 Konsep dan Fungsi Partai Politik.....	57
2.4 Teori Perwakilan Politik.....	61
2.5 Keuangan Sektor Publik.....	67
2.6 Dimensi Politik dalam Anggaran Publik.....	92
2.7 Penguatan dan Kinerja DPR.....	101
2.8 Kerangka Konseptual.....	105
Bab III METODE PENELITIAN	
3.1 Jenis Penelitian.....	112
3.2 Fokus Penelitian.....	113
3.3 Sumber Data.....	114
3.4 Pengumpulan Data.....	118
3.5 Lokasi dan Situs Penelitian.....	119
3.6 Uji Keabsahan Data.....	120
3.7 Analisis Data.....	124



Bab IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

4.1	DPR-RI: Dari Masa Kolonial Sampai Masa Reformasi.....	126
4.2	Visi, Misi, Tujuan, Sasaran & Strategi.....	132
4.3	Tugas dan Wewenang DPR-RI.....	139
4.4	Alat Kelengkapan Dewan.....	141
4.5	Profil Anggota DPR-RI.....	148

Bab V HASIL PENELITIAN

5.1	Proses Politik dalam Proses Penyusunan Kebijakan Anggaran (APBN).....	152
5.2	Peran dan Relasi Masing-masing Aktor dalam	247
5.3	Faktor-faktor yang Mendukung dan Menghambat Proses Penyusunan Kebijakan APBN di DPR-RI	286
5.4	Model Empirik Penyusunan Kebijakan APBN (<i>Existing Model</i>).....	305

Bab VI PEMBAHASAN

6.1	Proses Politik yang Terjadi dalam Proses Penyusunan Kebijakan Anggaran (APBN)	315
6.2	Peran dan Relasi Masing-masing Aktor dalam Proses Penyusunan Kebijakan APBN di DPR-RI	367
6.3	Faktor-faktor yang Mendukung dan Menghambat Proses Penyusunan Kebijakan APBN di DPR-RI	392
6.4	Model Rekomendasi Penyusunan Kebijakan APBN di DPR-RI.....	401

Bab VII KESIMPULAN DAN SARAN

7.1	Kesimpulan.....	432
7.2	Saran.....	440
7.3	Implikasi Teori	442

	DAFTAR PUSTAKA	451
--	-----------------------------	------------

DAFTAR TABEL

NO	JUDUL	HALAMAN
2.1	Penelitian Terdahulu dan Perbandingan dengan Penelitian ini	33
4.1	Periode Dewan Perwakilan Rakyat	131
4.2	Perolehan Kursi DPR-RI Berdasarkan Partai Politik Periode 2009-2014 dan 2014-2019	149
4.3	Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Jenis Kelamin Periode 2009-2014 dan 2014-2019	150
4.4	Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Usia Periode 2009-2014 dan 2014-2019	150
4.5	Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Tingkat Pendidikan Periode 2009-2014 dan 2014-2019	151
4.6	Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Jenis Pekerjaan Periode 2009-2014 dan 2014-2019	151
5.1	Penyusunan Dokumen Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II	198
5.2	Penyampaian dan Pembahasan Laporan Realisasi Pelaksanaan APBN Semester I dan Prognosis Semester II	203



DAFTAR GAMBAR

NO	JUDUL	HALAMAN
2.1	Delegasi Wewenang Kekuasaan Atas Pengelolaan Keuangan Sektor Publik	90
2.2	Kerangka Konseptual	111
3.1	Components of Data Analysis : Interactive Model	125
5.1	Model Empirik Penyusunan Kebijakan GBHN	314
6.1	Model Rekomendasi Penyusunan Kebijakan GBHN	431



DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH

APBN= Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

BALEG= Badan Legislasi, suatu badan yang ada di DPR-RI dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan bertugas menyusun dan membahas RUU.

BANGGAR= Badan Anggaran, dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap, dan bertugas membahas APBN bersama pemerintah.

Barang Milik Negara yang selanjutnya disingkat BMN adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Belanja Negara adalah kewajiban Pemerintah Pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih yang terdiri atas belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi adalah belanja Pemerintah Pusat yang digunakan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum, fungsi pertahanan, fungsi ketertiban dan keamanan, fungsi ekonomi, fungsi perlindungan lingkungan hidup, fungsi perumahan dan fasilitas umum, fungsi kesehatan, fungsi pariwisata, fungsi agama, fungsi pendidikan, dan fungsi perlindungan sosial.

Belanja Pemerintah Pusat Menurut Organisasi adalah belanja Pemerintah Pusat yang dialokasikan kepada kementerian negara/lembaga dan Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara.

Belanja Pemerintah Pusat Menurut Program adalah belanja Pemerintah Pusat yang dialokasikan untuk mencapai hasil (outcome) tertentu pada Bagian.

BUMN= Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha di bidang minyak dan gas bumi yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

BURT= Badan Urusan Rumah Tangga DPR, merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap, dan bertugas mengurus segala urusan terkait kebutuhan anggota parlemen.

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang terdiri atas Dana Transfer Umum dan Dana Transfer Khusus.

Dana Transfer Umum adalah dana yang bersumber dari APBN kepada daerah untuk digunakan sesuai dengan kewenangan daerah guna mendanai kebutuhan daerah

dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana Bagi Hasil yang selanjutnya disingkat DBH adalah dana yang bersumber dari APBN kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu dari pendapatan negara untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana Alokasi Umum yang selanjutnya disingkat DAU adalah dana yang bersumber dari dalam APBN kepada daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana Transfer Khusus adalah dana yang bersumber dari APBN kepada daerah dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus, baik fisik maupun nonfisik yang merupakan urusan daerah.

Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disingkat DAK adalah dana yang bersumber dari APBN kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Dana Insentif Daerah yang selanjutnya disingkat DID adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu berdasarkan kriteria/kategori tertentu dengan tujuan untuk memberikan penghargaan atas perbaikan dan/atau pencapaian kinerja tertentu di bidang tata kelola keuangan daerah, pelayanan umum pemerintahan, pelayanan dasar publik, dan kesejahteraan masyarakat.

Dana Otonomi Khusus adalah dana yang bersumber dari APBN untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus suatu daerah, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Dana Tambahan Infrastruktur Dalam Rangka Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat yang selanjutnya disebut DTI adalah dana tambahan yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.

Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dana yang bersumber dari APBN untuk penyelenggaraan urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dana Desa adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa

yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

DPR-RI= Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

DPD= Dewan Perwakilan Daerah, merupakan lembaga yang dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

PANSUS= Panitia Khusus yaitu panitia yang dibentuk oleh Komisi DPR-RI dalam rangka menjalankan tugas-tugas khusus, merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat sementara.

Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pembiayaan Anggaran adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali, penerimaan kembali atas pengeluaran tahun-tahun anggaran sebelumnya, pengeluaran kembali atas penerimaan tahun-tahun anggaran sebelumnya, penggunaan saldo anggaran lebih, dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Pendapatan Negara adalah hak Pemerintah Pusat yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih yang terdiri atas Penerimaan Perpajakan, Penerimaan Negara Bukan Pajak, dan Penerimaan Hibah.

Penerimaan Perpajakan adalah semua penerimaan negara yang terdiri atas Pendapatan Pajak Dalam Negeri dan Pendapatan Pajak Perdagangan Internasional.

Pendapatan Pajak Dalam Negeri adalah semua penerimaan negara yang berasal dari pendapatan pajak penghasilan, pendapatan pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah, pendapatan pajak bumi dan bangunan, pendapatan cukai, dan pendapatan pajak lainnya.

Pendapatan Pajak Perdagangan Internasional adalah semua penerimaan negara yang

berasal dari pendapatan bea masuk dan pendapatan bea keluar.

Penerimaan Negara Bukan Pajak yang selanjutnya disingkat PNBPN adalah semua penerimaan Pemerintah Pusat yang diterima dalam bentuk pendapatan Sumber Daya Alam, pendapatan dari Kekayaan Negara Dipisahkan, pendapatan PNBPN lainnya, dan pendapatan Badan Layanan Umum.

Penerimaan Hibah adalah semua penerimaan negara baik dalam bentuk devisa dan/atau devisa yang dirupiahkan, rupiah, jasa, dan/atau surat berharga yang diperoleh dari pemberi hibah yang tidak perlu dibayar kembali dan yang tidak mengikat, baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri.

Pinjaman Luar Negeri Neto adalah semua pembiayaan yang berasal dari penarikan pinjaman luar negeri yang terdiri atas pinjaman tunai dan pinjaman kegiatan dikurangi dengan pembayaran cicilan pokok pinjaman luar negeri.

Pinjaman Tunai adalah pinjaman luar negeri dalam bentuk devisa dan/atau rupiah yang digunakan untuk pembiayaan defisit APBN dan pengelolaan portofolio utang.

Pinjaman Kegiatan adalah pinjaman luar negeri yang digunakan untuk pembiayaan kegiatan tertentu kementerian negara/lembaga, pinjaman yang diteruskan/dipinjamkan kepada pemerintah daerah dan/atau Badan Usaha Milik Negara, dan pinjaman yang diteruskan/dipinjamkan kepada pemerintah daerah.

Pemberian Pinjaman adalah pinjaman Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Lembaga, dan/atau badan lainnya yang harus dibayar kembali dengan ketentuan dan persyaratan tertentu.

RUU= Rancangan Undang-undang.

SETJEN-DPR adalah Sekretariat Jenderal DPR-RI merupakan unsur penunjang DPR, yang berkedudukan sebagai Kesekretariatan Lembaga Negara yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR.

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran yang selanjutnya disebut SiLPA adalah selisih lebih realisasi pembiayaan anggaran atas realisasi defisit anggaran yang terjadi dalam satu periode pelaporan.

Saldo Anggaran Lebih yang selanjutnya disingkat SAL adalah akumulasi neto dari SiLPA dan Sisa.

Surat Berharga Negara yang selanjutnya disingkat SBN meliputi surat utang negara dan surat berharga syariah negara.

Surat Utang Negara yang selanjutnya disingkat SUN adalah surat berharga berupa surat pengakuan utang dalam mata uang rupiah maupun valuta asing yang dijamin

pembayaran bunga dan pokoknya oleh Negara Republik Indonesia sesuai dengan masa berlakunya.

Surat Berharga Syariah Negara yang selanjutnya disingkat SBSN atau dapat disebut sukuk negara adalah SBN yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah, sebagai bukti atas bagian penyertaan terhadap aset SBSN, baik dalam mata uang rupiah maupun valuta asing.

Transfer ke Daerah adalah bagian dari Belanja Negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal berupa Dana Perimbangan, Dana Insentif Daerah, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Munculnya konsep *New Public Management* (NPM) berpengaruh langsung terhadap konsep anggaran negara pada umumnya. Salah satu pengaruh itu adalah terjadinya perubahan sistem anggaran dari model anggaran tradisional menjadi anggaran yang lebih berorientasi pada kinerja. Era *New Public Management* telah mendorong upaya di berbagai negara untuk mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran negara. Dalam perspektif politik, paradigma NPM melihat fungsi penganggaran sebagai fungsi *incremental* (*distribution of benefits and burden*). Tjiptoherijanto dan Manurung (2010:167), menjelaskan bahwa fungsi penganggaran menurut perspektif NPM harus berorientasi pada produksi barang dan jasa serta regulasi sebagai *output* sektor publik dan dampak *output* tersebut (*outcome*) daripada berorientasi pada *input* (uang, persoa nlia dan barang modal). Akan lebih dihargai, jika melalui fungsi penganggaran tersebut, setiap unit pemerintahan mampu menghasilkan pendapatan sendiri atau pendapatan bagi hasil, dengan cara mengenakan biaya (*charging user fees*). Sentralisasi keputusan penganggaran sebaiknya ditekan seminimal mungkin, sehingga lembaga pemerintahan memiliki keleluasaan untuk menggunakan anggaran yang dimiliki dalam rangka memproduksi barang dan jasa. Idealnya adalah: (a) unit-unit pemerintahan diizinkan mengelola anggaran, sesuai dengan apa yang terbaik menurut mereka; dan (b) unit-unit pemerintahan memiliki jiwa

kewirausahaan, sehingga mereka mampu memproduksi barang dan jasa dengan harga yang bersaing.

Sebagaimana dikatakan oleh Keban (2008:102), bahwa paradigma NPM juga membawa perubahan dalam fungsi *financial management*, dimana anggaran tidak lagi dipandang hanya menggambarkan aspek keuangan saja, tetapi juga menggambarkan aspek politis. Anggaran publik adalah prioritas dari kegiatan-kegiatan pemerintah yang merefleksikan pengaruh dari berbagai kelompok kepentingan, dan sekaligus memberikan arah tentang apa yang harus dilakukan dan dianggap penting oleh pemerintah dalam waktu dekat, yaitu satu tahun anggaran.

Adanya pengaruh dari berbagai kelompok kepentingan inilah yang menyebabkan proses penganggaran menjadi sebuah proses politik, dimana stakeholders yang terlibat (pemerintah, partai politik, dan berbagai kelompok kepentingan) masing-masing menghendaki agar kepentingannya terakomodasi dalam rencana anggaran yang akan ditetapkan.

Seiring dengan pergeseran dalam fungsi manajemen yang berkaitan dengan anggaran (*financial management*), muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik, antara lain: Teknik Anggaran Kinerja (*Performance Budgeting*), *Zero Based Budgeting* (ZBB), dan *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS).

Dalam konteks kebijakan manajemen keuangan sektor publik di Indonesia, dikembangkan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja (ABK). Relevan dengan konteks ini adalah pendapat Bhanu (2007), yang menyatakan bahwa keterbukaan dan transparansi merupakan prinsip yang sangat dibutuhkan dan harus ada dalam manajemen keuangan publik dan merupakan prasyarat bagi pertanggungjawaban

kepada publik. Oleh karena itu, pengalokasian anggaran harus berorientasi pada kinerja organisasi (*performance-base budgeting*).

Penganggaran berbasis kinerja (ABK) adalah penyusunan anggaran dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran (mengacu pada Pasal 7 ayat (1) PP No. 21 Tahun 2004). Dalam penganggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan (mengacu pada Pasal 7 ayat (2) PP No. 21 Tahun 2004). Kondisi yang diharapkan dari penerapan anggaran berbasis kinerja (ABK), antara lain: (1) meningkatkan keefektifan alokasi anggaran melalui perancangan program/kegiatan yang diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang ditetapkan; (2) meningkatkan efisiensi pengeluaran melalui penentuan satuan biaya keluaran; dan (3) oleh karenanya meningkatkan kredibilitas dan akuntabilitas.

Terlepas dari sistem penganggaran yang diterapkan, masalah utama administrasi keuangan negara adalah masalah pengambilan keputusan dan pelaksanaan yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, akuntansi, laporan pelaksanaan, dan pengawasan atas pengadaan dana di satu pihak serta penggunaan dana di lain pihak. Tujuan yang ingin dicapai oleh administrasi keuangan negara adalah pertanggungjawaban, efisiensi, dan atau keefektifan dalam pengadaan serta penggunaan dana. Fungsi perencanaan keuangan negara merupakan fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yaitu fungsi penganggaran (*budgeting*). Peran strategis Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah sebagai lembaga perwakilan yang

mempunyai kewenangan merancang, merumuskan dan mengesahkan undang-undang. Pada prinsipnya ditetapkan kekuasaan membentuk undang-undang dari DPR merupakan wewenang atribusi yang diberikan oleh pasal 21 UUD 1945, yang sebelumnya dipegang oleh Presiden (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 lama). Akibatnya, beban untuk menyusun undang-undang yang diwujudkan dalam fungsi legislasi DPR menjadi tanggung jawab sepenuhnya DPR. Dengan kata lain, perubahan UUD 1945 telah mendudukkan posisi DPR sebagai lembaga utama pembentuk undang-undang.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI) secara umum memiliki keinginan agar lembaga DPR dapat memberikan manfaat yang besar bagi rakyat melalui pelaksanaan berbagai fungsinya. Tantangan yang dihadapi akan semakin berat dan rakyat akan semakin kritis terhadap DPR. Oleh karena itu, DPR berupaya mewujudkan parlemen modern yang ditandai tiga ciri utama, yaitu: representasi, aksesibilitas, dan penggunaan teknologi informasi. Dengan demikian, DPR benar-benar berperan sebagai wakil rakyat sebagaimana yang dikehendaki, agar dalam pelaksanaannya kinerja dan perannya DPR tidak sekadar melakukannya melalui pencarian solusi manajerial teknis semata, tetapi bertujuan mewujudkan kedaulatan rakyat.

Dalam rangka mencapai tujuan di atas, acuan DPR berdasarkan pada amanat UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD bahwa tujuan keberadaan DPR merujuk pada: (1) melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan (prinsip hikmat kebijaksanaan dan musyawarah); (2)

mengejawentahkan nilai-nilai demokrasi (prinsip demokratis); (3) mampu menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara (prinsip aspiratif dan progresivitas); dan (4) hal tersebut diperkuat dalam sumpah/janji anggota DPR dalam Pasal 78, yaitu untuk mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan golongan (prinsip pro-publik).

Kinerja DPR dalam pelaksanaan tugasnya, mempunyai tiga fungsi utamanya yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, dalam kerangka representasi rakyat yang diembannya. Penilaian kinerja DPR tidak dapat diukur hanya dengan banyaknya produk undang-undang yang dihasilkan, akan tetapi produk APBN yang merupakan konsensus gagasan nasional yang didasarkan atas kompleksitas pemikiran dari seluruh anggota DPR dan pemerintah yang sulit untuk dibatasi oleh waktu. Hal tersebut wajar karena DPR merupakan lembaga politik representasi rakyat, dimana segala ide dan gagasan dituangkan. Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, DPR akan berupaya memperbaiki kinerjanya tersebut antara lain dengan mengoptimalkan mekanisme kerja yang harus dilakukan selama masa sidang. Di samping itu, DPR juga berusaha memperkuat sistem pendukungnya terutama dukungan keahlian untuk memberikan informasi yang bersifat substantif. Hal ini seiring dengan karakteristik pekerjaan DPR yang menghasilkan suatu kebijakan, sangat membutuhkan pemikiran.

DPR merupakan salah satu manifestasi dari prinsip kedaulatan rakyat. Rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga ini menyusun hukum dan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif.

DPR berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD adalah mitra sejajar dengan pemerintah. DPR dalam melaksanakan tugasnya, dibekali dengan tiga fungsi, yaitu: fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Pelaksanaan ketiga fungsi tersebut merupakan suatu proses politik sejak awal perumusan sampai dengan penetapannya, termasuk dalam pelaksanaan fungsi penganggaran. Di sinilah terjadi “pertentangan” atau “saling berebut pengaruh” antara birokrasi di satu pihak dengan fraksi-fraksi yang ada di pihak yang lain. Sebagaimana dalam penelitian Coulson (2003), yang membahas tentang proses kebijakan anggaran, menemukan bahwa kecenderungan buruk antara legislatif dan birokrasi di tengah pertarungan menentukan kebijakan, terdapat arena untuk menentukan kebijakan yang ideal, yaitu kebijakan yang dipandang paling menguntungkan bagi publik. Sebab pada mekanisme pasar publik memiliki kekuatan yang sangat besar untuk menghakimi keberadaan sebuah institusi yang tidak dapat melayani tuntutan publik. Artinya, setiap produk kebijakan yang dikeluarkan pemerintah level manapun akhirnya harus dikembalikan publik untuk menilai, apakah memenuhi kebutuhan mereka atau tidak. Di antara berbagai macam kebijakan pemerintah dengan segala produknya adalah berkaitan dengan anggaran. Kebijakan anggaran ini akan menjadi perhatian publik, karena sejak proses penyusunan sampai dengan pelaksanaannya (penggunaan anggaran) akan selalu berada dalam sorotan publik. Akibatnya, jika terjadi penyimpangan akan menjadi sorotan publik yang akan menuntut pertanggung jawaban dari pemerintah dan/atau badan legislatif.

Hasil penelitian Wildavsky and Caiden (2004), juga memperkuat adanya dimensi politik dalam proses penyusunan anggaran. Mereka menemukan bahwa kepentingan yang ada dalam anggaran bermacam-macam cara, dan menekankan kepada dimensi politik. Para pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran masing-masing menggunakan pengaruhnya untuk “memasukkan” kepentingannya dalam kebijakan anggaran yang akan disusun. Secara detail, penelitian Alt and Lassen (2005), mengungkapkan bahwa DPR, dan birokrasi pemerintahan, lebih bekerja untuk memperjuangkan kepentingannya sendiri. Hal ini lebih diperparah dengan posisi partai politik yang hanya menjadikan janji-janji politiknya sebagai instrumen pemenang pemilu semata. Sehingga setelah pemerintahan terbentuk dari hasil proses pertarungan politik itu, kembali birokrasi menjadi pelayan atas kepentingannya sendiri dan partainya. Para pejabat dan politisi melakukan kontrol terhadap birokrasi hanya sebatas pada alokasi dana pembangunan yang selalu menjadi bingkai pertarungan politik yang ada. Para birokrat kemudian juga hanya disibukkan oleh bagaimana memperbesar alokasi dana pembangunan dalam departemannya, tanpa mau lebih serius berusaha untuk menjalankan amanah rakyat untuk melaksanakan pembangunan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa para elit dan pejabat hanya memperjuangkan kepentingan dan keuntungan secara materi, sedangkan kerja politik sebagai elit belum melakukan pembelaan anggaran yang dinikmati oleh publik. Keputusan-keputusan yang dihasilkan hanya kepentingan sesaat, padahal semestinya para elit mampu untuk melakukan tugas mulia, yaitu membela dan merumuskan kebijakan anggaran yang pro-publik terutama dalam hak anggaran.

Ketidakmampuan badan legislatif melaksanakan fungsinya dalam merumuskan kebijakan yang pro-publik, tergambar dari kinerja DPR. Data kinerja legislasi DPR dalam Tahun Sidang 2014–2016 belum menunjukkan hasil yang signifikan sesuai dengan target yang diharapkan. Hal ini tidak lepas dari adanya tantangan dan hambatan, antara lain:

(1) Pengesahan Prolegnas 2014–2019 yang mengalami keterlambatan sampai dengan masa persidangan kedua tahun sidang 2014–2015. Keterlambatan ini berimplikasi terhadap waktu penyelesaian pembentukan sebuah undang-undang, yang kemudian berlanjut pada tertundanya proses pembahasan RUU antara DPR dan Pemerintah. Perlu diketahui bahwa suatu proses penyusunan RUU di DPR memerlukan waktu yang panjang dari mulai tahap penyusunan, harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, hingga penyempurnaan di komisi atau Badan Legislasi (Baleg). Diharapkan untuk penyusunan dan pengesahan Prolegnas Prioritas pada tahun sidang mendatang harus sesuai dengan jadwal yang ditentukan antara DPR dan Pemerintah, sehingga proses pembentukan RUU tidak mengalami keterlambatan;

(2) Dalam penyusunan/penetapan Prolegnas, persyaratan naskah akademik (NA) dan Rancangan Undang-Undang (RUU) tampaknya belum secara riil tersedia, karena setelah Prolegnas ditetapkan tidak serta merta komisi menyampaikan NA dan RUU ke Badan Legislasi (Baleg) untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Padahal dalam catatan Baleg ada 15 (lima belas) RUU yang sudah dalam Tahap Pembicaraan Tingkat I dan sudah selesai dilakukan harmonisasi pada periode keanggotaan DPR 2009–2014 yang

berarti sudah ada draft RUU dan Naskah Akademiknya, namun Komisi-komisi Pengusul RUU masih memerlukan pembahasan kembali dari awal;

(3) Prioritas kerja Anggota DPR yang belum terfokus pada penyelesaian target legislasi. Hal ini dikarenakan Anggota DPR masih terpecah perhatiannya untuk menyelesaikan permasalahan, baik di tingkat internal maupun dalam penanganan fungsi DPR yang lainnya, yaitu fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Upaya yang ditempuh untuk mengatasi hal ini adalah dengan lebih mengefektifkan dua hari legislasi dalam seminggu selama masa sidang. Upaya ini diharapkan dapat mempercepat penyelesaian RUU yang merupakan Prioritas Prolegnas. Selain itu, kunjungan kerja Anggota DPR maupun Komisi dan AKD yang tidak simultan berangkatnya ke daerah-daerah yang dikunjungi, ikut mengurangi waktu yang tersedia untuk mengadakan rapat Panja tertentu pada alat kelengkapan yang mengadakan kunjungan kerja;

(4) Penyelesaian tahap penyusunan dan penyampaian RUU dari pemerintah atau DPR untuk dilakukan pembahasan bersama tidak berjalan dengan baik. Hal ini menunjukkan bahwa komitmen terhadap Prolegnas yang sudah disepakati bersama antara DPR dengan Pemerintah selama ini masih kurang;

(5) Baleg yang memiliki peran signifikan dalam penyiapan RUU menjadi RUU Usul DPR pada periode 2009-2014, pada periode 2014-2019 tidak lagi memiliki tugas dalam penyiapan RUU sehingga berpengaruh terhadap percepatan jumlah RUU yang penyiapannya menjadi tanggung jawab DPR;

(6) Pembentukan Badan Keahlian DPR (BKD) sesuai amanat Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD masih dalam proses. Perlu diketahui bahwa

Badan Keahlian DPR (BKD) merupakan badan atau institusi yang dibentuk untuk mendukung kelancaraan pelaksanaan wewenang dan tugas DPR.

Pembentukan BKD diharapkan dapat membantu mempercepat pelaksanaan fungsi legislasi DPR dalam membentuk UU agar pencapaian target RUU dalam

Prolegnas dapat dipenuhi (Laporan Kinerja DPR RI, 2015);

(7) Peran fraksi yang tidak dapat bekerja secara optimal dan kecenderungan menjadi alat partai politik dan golongan semata, selain lamban dalam kinerja serta upaya merespon dengan cepat keberadaan usulan legislasi di DPR. Fakta relasi politik fraksi-fraksi di DPR sangat kuat di dalam proses penyusunan legislasi dengan berbagai kepentingan yang melatar belakangnya;

(8) Penentuan dan perumusan APBN sering mengalami kemunduran karena proses politik kepentingan baik di internal DPR (fraksi dan komisi, serta kepentingan pemerintah dalam pembahasan dan penentuan APBN.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan instrumen yang dimiliki pemerintah untuk memengaruhi siklus perekonomian. Menurut Musgrave (1989), APBN memainkan peran dalam tiga hal, yaitu alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Keberhasilan Indonesia melewati tekanan krisis keuangan global 2008 dan bisa tumbuh positif pada 2009, di saat seluruh kawasan global mengalami kontraksi, tidak dapat dilepaskan dari kemampuan pemerintah saat itu memainkan peran APBN, khususnya dalam memengaruhi daya beli (konsumsi) agar tetap tumbuh. Bagaimanapun, konsumsi yang merupakan mesin utama (*main engine*) pertumbuhan harus tetap berkinerja baik, apalagi ketika krisis terjadi. Selain juga karena kondisi ekonomi dan keterbatasan anggaran, itulah sebabnya peran APBN

2017 sangat dinantikan gebraknya, khususnya dalam memitigasi dampak ketidakpastian eksternal dan sekaligus menstimulasi mesin pertumbuhan. Harus diakui tekanan yang terjadi pada mesin pertumbuhan sepanjang tahun ini, tidak dapat dilepaskan dari tidak maksimalnya peran APBN.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun anggaran 2017 adalah rencana keuangan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk tahun 2017. Rancangan Undang-undang (RUU)

ABPN 2017 disampaikan oleh Presiden Joko Widodo pada Rapat Paripurna DPR-RI tanggal 14 Agustus 2017. Sesuai siklus anggaran, pembahasan APBN dilakukan melalui tahapan, sebagai berikut:

- a) Pembicaraan Pendahuluan dan Rencana Kerja Pemerintah untuk RAPBN tahun berikutnya pada pertengahan bulan Mei sampai dengan pertengahan bulan Juli. Dokumen yang disampaikan oleh Pemerintah untuk di bahas adalah Pokok-pokok Kebijakan Fiskal dan Kerangka Ekonomi Makro, dokumen Rencana Kerja Pemerintah yang memuat kebijakan prioritas anggaran;
- b) Pembahasan RUU tentang APBN untuk tahun fiskal berikutnya dilakukan pada pertengahan bulan Agustus sampai dengan akhir bulan Oktober;
- c) Pembahasan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II untuk APBN tahun berjalan dilakukan pada bulan Juli;
- d) Pembahasan Perubahan APBN tahun berjalan, yang waktunya disesuaikan dengan pengajuan Pemerintah;
- e) Pembahasan dan Persetujuan RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN tahun sebelumnya. Dokumen Pertanggungjawaban atas

Pelaksanaan APBN berisi Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, yang terdiri atas Laporan Keuangan, Neraca, Laporan Arus Kas, Catatan atas Laporan Keuangan, dan Laporan Rugi/Laba. RUU ini diserahkan kepada DPR enam bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan dan setelah diaudit oleh BPK. Persetujuan Parlemen selambat-lambatnya tiga bulan sejak BPK menyampaikan hasil audit terhadap LKPP kepada DPR.

Berdasarkan pada siklus anggaran tersebut, dokumen yang disampaikan oleh pemerintah dapat dikelompokkan sebagai berikut: (a) *Pre Budget Document* (Pokok-pokok Kebijakan Fiskal); (b) *Executive Budget* (RAPBN); (c) *Enacted Budget* (Nota Keuangan dan UU APBN); (d) *Citizen Budget* (ringkasan anggaran di media massa dan website); (e) *In Year Report* (laporan realisasi anggaran secara periodik); (f) *Mid Year Review* (laporan tengah semester); (g) *End Year Report* (Laporan Keuangan Pemerintah Pusat); dan (h) Audit Report (Laporan Audit BPK).

Parlemen menerima dokumen RAPBN secara resmi setiap tanggal 16 Agustus. Penyampaian secara langsung oleh Presiden dalam Sidang Paripurna DPR dan DPD. Selain dokumen RUU APBN dan Nota Keuangan, Pemerintah juga menyampaikan dokumen pendukungnya, yaitu himpunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Lembaga (RKAK/L) seluruh Kementerian dan Lembaga. Pemerintah telah menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budget*) dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*). KPJM adalah pendekatan penyusunan anggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan yang menimbulkan implikasi anggaran dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran. Untuk pembahasan RAPBN

tahun anggaran 2017, pemerintah juga telah menyusun alokasi anggaran kementerian negara/lembaga untuk tiga tahun berikutnya, yaitu tahun 2015-2017.

(Nugraha, 2016).

Sebagai suatu proses politik, pembahasan APBN 2017 di Parlemen melibatkan fraksi, Komisi, dan Badan Anggaran. Sebelum dilakukan pembahasan di Komisi I-XI, dan Badan Anggaran, fraksi-fraksi menyampaikan Pemandangan

Umum terhadap RAPBN yang diajukan oleh Presiden, kemudian Menteri Keuangan selaku wakil Pemerintah menanggapi. Kedua kegiatan tersebut

dilakukan dalam Rapat Paripurna terbuka dalam waktu yang berbeda. Setelah itu

Komisi I-XI bersama pasangan kerjanya membahas secara detil anggaran di

masing-masing Kementerian/Lembaga. Sementara itu Badan Anggaran membahas

RAPBN secara keseluruhan meliputi Asumsi Makro, besaran Pendapatan Negara,

besaran Belanja Negara, Kebijakan Defisit, dan Pembiayaan untuk menutup defisit.

Perubahan pada besaran asumsi makroekonomi akan berdampak pada besaran

pendapatan Negara, belanja Negara dan pembiayaan defisit APBN. Proses

perubahan anggaran dilakukan melalui mekanisme rapat bersama antara Parlemen

dan Pemerintah, baik di komisi terkait maupun di Badan Anggaran. Persetujuan

final terhadap APBN dilakukan dalam Rapat Paripurna DPR yang dihadiri juga oleh

Wakil Pemerintah. Proses pengambilan keputusan diawali dengan Laporan Ketua

Badan Anggaran yang menyatakan pembahasan APBN telah selesai dilaksanakan

dan meminta untuk diambil keputusan. Dalam laporan tersebut, Ketua Badan

Anggaran melaporkan juga mengenai pendapat dan catatan-catatan dari masing-

masing fraksi. Kemudian Pimpinan Rapat Paripurna menanyakan kepada seluruh anggota Parleman apakah dapat menyetujui atau menolak hasil pembahasan tersebut. Persetujuan pada dasarnya dilakukan dengan musyawarah dan mufakat, namun apabila tidak tercapai, maka pengambilan keputusan dilakukan melalui pengambilan suara terbanyak (*voting*). (Nugraha, 2016).

Penempatan fungsi anggaran yang merupakan peran strategis DPR merupakan fungsi yang sangat penting karena fungsi anggaran merupakan fungsi yang dibuat untuk mengoperasionalkan fungsi-fungsi lainnya, yaitu fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Fungsi anggaran sangat berpengaruh terhadap keseluruhan kinerja DPR (Wasistiono, 2009). Banyak fenomena yang terjadi pada lembaga legislatif (DPR), hampir setiap hari media massa, medsos menyajikan perihal tentang buruknya kinerja, perilaku bahkan aturan-aturan yang dijalankan oleh anggota DPR. Banyak perilaku-perilaku yang menyimpang dilakukan oleh DPR sehingga citra buruk melekat pada lembaga tersebut. Perilaku tersebut, antara lain adalah adanya korupsi dalam proses penganggaran, dalam bentuk menerima komisi sebagai imbalan terakomodasinya anggaran dalam APBN. Sejak tahun 2012, ada cukup banyak anggota legislatif yang terlibat korupsi dari berbagai partai, yaitu: Partai Golkar 14 orang; Partai Demokrat 10 orang; PDIP sebanyak 8 orang; PAN sebanyak 8 orang; PKB sebanyak 4 orang; Gerindra 3 orang; dan PKS dan PPP masing-masing sebanyak 2 orang (*Jawa Pos*, 1 jan 2013, h.2. “Politikus Yang Terseret Korupsi Sepanjang 2012”, Sumber: ICWIP).

Fungsi penganggaran DPR, khususnya APBN 2017 merupakan penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama-sama

pemerintah. Fungsi penganggaran mempunyai peranan yang sangat penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dan meningkatkan daya saing. Fungsi anggaran DPR adalah pengawasan politik dan kebijakan yang bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan nasional.

Dalam pembahasan APBN 2017, fraksi, komisi, dan pemerintah mempunyai peran strategis dalam pembahasan proses tersebut. DPR mempunyai kewenangan yang luas mulai dari pembahasan RUU, daftar inventarisasi masalah sampai pada tingkat persetujuan. Efek negatif dari model pengambilan keputusan semacam ini adalah sikap partai dan anggota yang tidak dapat diketahui konstituennya. Padahal pengetahuan pemilih mengenai sikap partai dan individu sangat dibutuhkan untuk menumbuhkan kultur demokrasi. Salah satunya untuk mendidik pemilih untuk memilih secara rasional pada pemilu berikutnya berdasarkan konsistensi sikap individu dan partai dengan janji-janji kampanye mereka. Persoalan tersebut tentu menjadi polemik sekaligus pengebiran demokrasi dimana keputusan hanya dimiliki dan diketahui serta menjadi hak DPR. Peran DPR dalam kebijakan anggaran belum bekerja secara maksimal dan oleh karena itu perlu upaya strategis dalam bentuk kajian tentang proses politik dalam penyusunan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sehingga dapat dipahami secara mendalam tidak hanya tentang prosesnya tetapi juga relasi-relasi politik yang terjadi dalam proses tersebut, serta model perumusan kebijakan yang diterapkan (*existing*).

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang, peneliti dapat merumuskan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses politik yang terjadi dalam proses penyusunan kebijakan anggaran, khususnya penyusunan kebijakan APBN?
2. Bagaimanakah peran dan relasi masing-masing aktor dalam proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI?
3. Faktor-faktor apakah yang mendukung dan menghambat proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI?
4. Bagaimanakah model penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI?

1.3 Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah penelitian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk:

- (1) mendeskripsikan, menganalisis, dan menginterpretasikan proses politik yang terjadi dalam proses penyusunan kebijakan anggaran, khususnya penyusunan kebijakan APBN;
- (2) mendeskripsikan, menganalisis, dan menginterpretasikan peran dan relasi masing-masing aktor dalam proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI;
- (3) mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI; dan

(4) menyusun model eksisting penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI berdasarkan data yang dikumpulkan, dan menyusun model rekomendasi berdasarkan hasil analisis atas model eksisting.

1.4 Manfaat Penelitian

Pengetahuan tentang anggaran sektor publik, khususnya tentang proses politik penyusunan anggaran sektor publik (APBN), akan memperkaya khasanah teoretis dalam bidang keuangan negara, khususnya untuk menjawab pertanyaan tentang sejauhmana tujuan perencanaan dan implementasi keuangan negara itu tercapai, yaitu berkenaan analisis atas aspek: (a) *allocation*, apakah APBN yang disusun dapat menjamin ketepatan aliran keuangan ke dalam sektor ekonomi tertentu sesuai dengan kebutuhan; (b) *distribution*, sejauhmana APBN dapat menjamin keseimbangan dalam pendanaan publik antarregional, antarkelas sosial dalam masyarakat, antara sektor publik dan privat, antara pemerintah dan swasta dalam keterwakilannya pada kebijakan publik; (c) *stabilization*, yaitu penggunaan pembelanjaan publik untuk stabilitas ekonomi makro; dan (d) *growth*, sejauhmana penggunaan kekuasaan pembelanjaan pemerintah untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi dan penciptaan kemakmuran.

Hasil analisis terhadap aspek-aspek tersebut, tidak hanya akan diketahui tentang proses politiknya, tetapi juga tentang kemungkinan diketahuinya sejumlah faktor yang mungkin menghambat pencapaian tujuan tersebut yang terumuskan dalam kebijakan APBN. Di samping itu, pengetahuan tentang proses penyusunan anggaran, dan pengesahan anggaran amatlah penting dalam menambah

pengetahuan teoretis kita tentang proses yang sesungguhnya terjadi dalam proses penyusunan kebijakan APBN. Sudah barang tentu teori-teori yang ada berkenaan dengan aspek-aspek tersebut akan "diperkaya" dengan diperolehnya pengetahuan tentang proses politik tersebut. Termasuk pula pengembangan teori-teori tentang reformasi keuangan sektor publik yang mengarah pada model penganggaran yang transparan dan akuntabel.

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi para perencana keuangan negara, dan juga para pengambil kebijakan dalam pengelolaan keuangan negara. Mereka dapat mengacu pada prinsip-prinsip partisipatoris, transparansi dan akuntabilitas dalam perencanaan keuangan negara. Dengan demikian para praktisi dapat terhindar dari kasus-kasus korupsi yang sering terjadi akhir-akhir ini dalam praktek pengelolaan keuangan negara.

BAB II

KAJIAN TEORI

2.1 Penelitian Terdahulu

Sebagaimana telah disampaikan pada Bab Pendahuluan, bahwa masalah yang dikaji dalam penelitian ini terkait dengan proses politik dalam proses penyusunan kebijakan anggaran, khususnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sudah selayaknya penelitian ini memanfaatkan hasil-hasil penelitian yang relevan yang pernah dilakukan sebelumnya, terutama untuk memahami beberapa hal yang berkaitan dengan proses politik dalam perumusan kebijakan anggaran dan peran masing-masing aktor dalam proses tersebut, namun, sepengetahuan peneliti, selama ini belum banyak penelitian yang dilakukan tentang proses politik yang terjadi dalam proses penyusunan anggaran, khususnya di Indonesia. Meskipun demikian, peneliti memilih sejumlah penelitian terdahulu yang dianggap relevan untuk dijadikan *state of the arts*, yang dapat memberi gambaran dan arah bagi penelitian yang dilakukan. Beberapa penelitian terdahulu yang dipilih untuk dijadikan *state of the arts* dalam penelitian ini adalah sebagaimana disajikan dalam diskripsi di bawah ini.

- (1) Wildavsky (1979). *“Political Implications of Budgetary Reform”*.

Penelitian Wildavsky yang berjudul “Elit, Birokrasi dan Anggaran Publik” tahun 1979 menemukan bahwa para elit sebagai agen perubahan kebijakan didominasi oleh kepentingan kekuatan di masing-masing partai politik pendukung

kekuatan pemerintah yang mengakibatkan para elit tidak mampu bertahan jika tidak mempunyai keberanian kewenangannya. Hal ini di dukung oleh kinerja apar birokrat dalam mengelola departemennya bahwa umumnya birokrat dalam melakukan tindakan-tindakan publik lebih banyak dimotivasi oleh kepentingan pribadinya. Sehingga kebijakan yang dihasilkan selain tidak didukung semua elit juga belum berjalannya birokrasi secara nyata. Kenyataan ini akan semakin meluas hingga bentukan organisasi birokrasi yang ada akan dilandasi oleh kepentingan pribadi birokrat tersebut. Sehingga pada gilirannya, produk-produk kebijakan yang dihasilkan oleh elit dan birokrasi itu akan lebih mengakomodasi kepentingan birokrat tersebut ketimbang kepentingan rakyat banyak. Seperti nyata dalam penyusunan anggaran kekuatan elit dan birokrasi mendominasi kebutuhan akan anggaran.

(2) Klay (1987). *“Management Through Budgetary Incentives”*.

Selanjutnya William Erle Klay dalam penelitiannya tahun 1987 memfokuskan pada norma hukum suatu anggaran, dimana dia mengatakan bahwa dengan bertitik tolak dari norma hukum suatu anggaran, sudah selayaknya anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk lebih memperhatikan prinsip-prinsip anggaran yaitu efisiensi dan efektifitas anggaran, anggaran yang berimbang dan defisit, disiplin anggaran, transparansi atau keterbukaan serta akuntabilitas anggaran, hal tersebut merupakan tuntutan sekaligus pengembangan bagi upaya peningkatan kinerja pemerintah. Kemudian prinsip tersebut dibingkai dalam Good Financial Governance yang memiliki karakteristik seperti *Participation*

(partisipatoris), *Rule of Law* (berdasar hukum), *Transparency* (keterbukaan), *Responsiveness* (bertanggung jawab), *Concensus orientation* (berorientasi kesepakatan), *Equity* (keadilan dan kesetaraan), *Effectiveness and efficiency* (tepat guna dan berhasil guna), *Accountability* (perhitungan dengan tepat) dan *Strategic vision* (memiliki visi strategis).

(3) OECD (1990). “Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends”.

Penelitian OECD (Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD: *Organization for Economic Co-operation and Development*), merupakan sebuah organisasi internasional dengan tiga puluh negara anggota yang menerima demokrasi perwakilan dan ekonomi pasar bebas) yang terkait dengan “*Budget Policy*” pada negara-negara anggota OECD (tahun 1990 menemukan bahwa pada dasarnya kebijakan anggaran bagi publik harus dapat dilegitimasi oleh publik. Dalam era otonomi daerah, anggaran harus menjadi tumpuan rakyat daerah. Sehingga proses penentuan anggaran sering ditemukan masalah besar yaitu: *Pertama*, berkaitan dengan perilaku politik dari para pejabat politik maupun pejabat publik di daerah yang merasa terganggu atau tidak suka dengan adanya transparansi anggaran. *Kedua*, persoalan yang berkaitan dengan aturan formal yang ada, bahwa masing-masing pihak dan lembaga memiliki batas kewenangan masing-masing serta prosedur sehari-hari.

(4) Norton A., and D.Elson, (2002). *What's Behind the Budget? Politics, Right Accountability in trhe Budget Process*. London: Overseas Development Institute.

Hasil penelitian OBP yang mengkaji tentang oportunitis legislatif dalam anggaran publik tahun 2004, memberi bukti tentang perilaku oportunistik politisi dalam pembuatan keputusan investasi publik. Karena *capital spending is highly descretionary*, para politisi membuat keputusan-keputusan terkait dengan (1) besaran anggaran investasi publik, (2) komposisi anggaran investasi publik tersebut, (3) pemilihan proyek-proyek khusus dan lokasinya, dan (4) besaran rancangan setiap proyek investasi publik. Keputusan tersebut terkait dengan pemberian kontrak kepada pihak luar. Menurut OBP (2002). Akibat dari korupsi akan meningkatkan jumlah, besaran dan kompleksitas proyek, sehingga menyebabkan (1) pembesaran rasio investasi publik terhadap GDP, (2) penurunan produktifitas investasi publik tersebut, (3) pengurangan alokasi untuk belanja pelayanan publik lainnya, seperti operasi dan pemeliharaan, pendidikan, dan kesehatan, dan (4) penurunan dalam pertumbuhan ekonomi.

(5) Coulson (2003). *"Budgeting within Australian State Government"*.

Penelitian Kylie Coulson yang membahas tentang proses kebijakan anggaran menuju anggaran efektif tahun 1971, menemukan bahwa kecenderungan buruk antara legislatif dan birokrasi di tengah pertarungan menentukan kebijakan terdapat arena untuk menentukan kebijakan yang ideal. Kemampuan untuk menentukan apakah institusi dalam masyarakat memuaskan publiknya atau

langsung dapat menghakimi institusi mana yang tidak memuaskan publik. Oleh karenanya, birokrasi pemerintah diletakkan di wilayah kebutuhan publik, maka kecenderungan bahwa birokrasi akan menjadi pelayan bagi dirinya sendiri dapat diatasi. Sebab pada mekanisme pasar publik memiliki kekuatan yang sangat besar untuk menghakimi keberadaan sebuah institusi yang tidak dapat melayani tuntutan publik. Artinya setiap produk kebijakan yang dikeluarkan pemerintah level manapun akhirnya harus dikembalikan publik untuk menilai. Di antara berbagai macam kebijakan pemerintah dengan segala produknya adalah berkaitan dengan anggaran. Kebijakan anggaran ini akan menjadi perhatian publik, karena sejak proses penyusunan sampai dengan pelaksanaannya (penggunaan anggaran) akan selalu berada dalam sorotan publik. Akibatnya, jika terjadi penyimpangan akan menjadi sorotan publik yang akan menuntut pertanggung jawaban dari pemerintah dan/atau badan legislatif.

(6) Wildavsky and Caiden (2004). *“The New Politics of The Budgetary Process”*.

Penelitian Wildavsky dan Naomi Caiden yang berjudul *“The New Politics of The Budgetary Process”* tahun 2004 menemukan bahwa kepentingan yang ada dalam anggaran bermacam-macam cara, dan menekankan kepada dimensi politik. Dengan bagian ini berfokus kepada bagaimana konflik terhadap anggaran diperluas dan diperdalam dan bagaimana mereka dipecahkan dalam konteks institusional eksekutif dan legislatif. Sebuah tema yang menyertai adalah pengaruh dari proses apropriasi dan implikasinya terhadap perselisihan akan fungsi kontrol anggaran federal/daerah. Satu-satunya dokumen yang membentuk anggaran formal adalah

buku yang menyajikan preferensi kepada eksekutif. Apa yang kita maksudkan ketika kita berbicara tentang anggaran? Pada satu level anggaran adalah sebuah prediksi. Sebuah anggaran berisi kata-kata dan *figure* yang mengajukan rincian pembelanjaan untuk suatu tujuan dan sasaran tertentu. Kata-kata tersebut menjelaskan maksud dari pembelanjaan publik (gaji, perlengkapan, perjalanan) atau tujuan (mencegah perang, memperbaiki kesehatan masyarakat, menyediakan perumahan bagi orang-orang berpenghasilan rendah), dan *figure* yang terkait pada masing-masing item. Barangkali yang dimaksudkan sebagai hubungan langsung tentang apa yang ditulis di dalamnya tentang kejadian-kejadian mendatang. Jika permintaan terhadap dana diberikan, jika mereka digunakan sesuai dengan instruksi, dan jika tindakan yang terlibat menghasilkan konsekuensi yang diinginkan, maka tujuan yang dinyatakan dalam dokumen akan dicapai. Dengan demikian anggaran menjadi hubungan antara sumberdaya keuangan dan perilaku manusia untuk mencapai sasaran kebijakan. Hanya melalui observasi maka memungkinkan untuk menentukan seberapa besar prediksi yang dalam anggaran akan menjadi benar.

(7) Santiso (2004). *“Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America”*.

Penelitian dari Carlos Santiso tahun 2004 membahas tentang efektifitas dan efisiensi proses perencanaan dan penganggaran, dimana peneliti menemukan bahwa pada masing-masing negara masih lemah dalam memahami regulasi dan perubahan regulasi dibidang perencanaan dan penganggaran. Selain itu juga mereka

menemukan bahwa pemerintah daerah belum menangkap filosofi, arah dan tujuan serta manfaat yang hendak dicapai oleh setiap regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Temuan selanjutnya adalah Pemerintah pusat dalam membuat regulasi dibidang perencanaan dan penganggaran kurang memperhatikan kondisi potensinya.

Dari uraian penelitian terdahulu di atas yang relevan dengan topik utama dalam penelitian ini (tentang relasi politik proses politik kebijakan penyusunan dan penetapan APBN 2017), secara umum memfokuskan pada munculnya kepentingan beserta aktor yang terlibat dan proses politik yang terjadi dalam proses penyusunan dan perumusan anggaran (seperti James, 1965, Wildavsky dan Caiden, 2004).

Kesimpulan sementara dari beberapa penelitian terdahulu sebagai berikut:

- (a) Umumnya penelitian dengan topik utama politik penganggaran publik untuk mengkaji persoalan politik yang dominan dalam penyusunan dan penetapan anggaran, sehingga menyebabkan konflik kepentingan baik dari eksekutif, legislatif; dan
- (b) Studi tentang permasalahan politik anggaran ternyata tidak hanya pada awal penyusunan tetapi juga proses untuk ditetapkan juga terdapat unsur kepentingan, bahkan dalam proses pembagian hasil anggaran juga terdapat kepentingan maupun konflik.

Selanjutnya, dilihat dari pendekatannya, studi yang dilakukan menggunakan paradigma positivistik sehingga temuan dari hasil penelitian belum memberikan pemahaman tentang relasi politik kebijakan penganggaran di lembaga

legislative secara khusus sbagai lembaga politik yang mempunyai peran sentral dalam penyusunan dan penetapan anggaran.

(8) Alt and Lassen (2005). *“The Political Budget Cycle is Where Yoy Can’t See*

It: Transparency and Fiscal Manipulation”.

Studi ini dilakukan di birokrasi Amerika Serikat. Peneliti menemukan dengan sangat jelas menyaksikan betapa DPR, birokrasi pemerintahan yang ada di AS pada saat itu lebih bekerja untuk memperjuangkan kepentingannya sendiri. Hal ini lebih diperparah dengan posisi partai politik yang ada pada saat itu hanya menjadikan janji-janji politiknya sebagai instrumen pemenang pemilu semata. Sehingga setelah pemerintahan terbentuk dari hasil proses pertarungan politik itu, kembali birokrasi menjadi pelayan atas kepentingannya sendiri dan partainya. Selanjutnya penelitian James. E., *et al.*, juga mengungkapkan para pejabat dan politisi melakukan kontrol terhadap birokrasi hanya sebatas pada alokasi dana pembangunan yang selalu menjadi bingkai pertarungan politik yang ada. Para birokrat kemudian juga hanya disibukkan oleh bagaimana memperbesar alokasi dana pembangunan dalam departemannya, tanpa mau lebih serius berusaha untuk menjalankan amanah rakyat untuk melaksanakan pembangunan.

Studi di atas menunjukkan para elit dan pejabat hanya memperjuangkan kepentingan dan keuntungan secara materi, sedangkan kerja politik sebagai elit belum melakukan pembelaan anggaran yang dinikmati oleh publik. Keputusan-keputusan yang dihasilkan hanya kepentingan sesaat, padahal semestinya para elit

mampu untuk melakukan tugas mulia, yaitu membela dan merumuskan kebijakan yang pro publik terutama dalam hak anggaran.

(9) Khan (2007). “*Budgets as Portfolios*”, In Khan and Hildreth (eds.), *Budget Theory in the Public Sector*.

Penelitian yang dilakukan Aman Khan dengan judul Fenomenologis terhadap Proses Penyusunan Anggaran tahun 2007 menemukan bahwa penganggaran merupakan suatu proses yang cukup rumit pada organisasi sektor publik, termasuk di antaranya pemerintah. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta. Pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik dan didiskusikan untuk mendapat masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik. Penganggaran sektor publik terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa penerapan *performance budgeting* dalam proses penyusunan anggaran belum berjalan sebagaimana yang diinginkan. Perubahan kebijakan hanya diikuti oleh daerah pada tingkat perubahan teknis dan format, namun perubahan

paradigma belum banyak terjadi. Dominasi pembangunan fisik dan alokasi anggaran yang lebih banyak dinikmati oleh kalangan birokrasi, menunjukkan bahwa fokus dan alokasi dana pembangunan masih harus terus diperbaiki.

Partisipasi masyarakat harus terus ditingkatkan bukan hanya pada pengajuan usulan program/kegiatan saja. Pemerintah daerah harus membuka akses informasi bagi masyarakat untuk mengetahui tentang anggaran daerah yang disusun. Sosialisasi tentang hak dalam proses penganggaran pemerintah daerah harus diberikan kepada masyarakat.

(10). **Carlin (2008). “Output Based Budgeting and the Management of Performance”.**

Hasil Penelitian Tyrone M. Carlin mengkaji tentang motivasi keterlibatan pejabat daerah dalam menciptakan *Budgetary Slack* pada tahun 2008 menyimpulkan: *Pertama*. Keterlibatan pejabat dalam menciptakan *budgetary slack* telah nyata dilakukan oleh atasan dalam penentuan kebijakan anggaran. Sebagian pejabat daerah tidak berani menolak intruksi atasan dalam menentukan dan menggunakan anggaran. *Kedua*, Pejabat dalam menentukan anggaran ingin mempertahankan kekuasaan yang merupakan dorongan kuat dalam mempertahankan kekuasaannya, sehingga berusaha menjalin hubungan baik dengan Tim Anggaran. *Ketiga*. Pejabat dalam merumuskan kebijakan anggaran mendapat data dan memperoleh masukan dari staf pelaksana dan penanggungjawab kegiatan.

Informasi data tidak diperoleh secara langsung dari hasil pendataan di lapangan, sehingga tingkat akurasi sangat rendah. Disamping itu mengakibatkan anggaran

penuh dengan ketidak pastian. Proses penetapan sangat birokratis dan bermuatan politik untuk menghindari resiko pejabat daerah dalam menyusun anggaran dari *budgetary slack* mendapat dukungan dari para staf.

11) Rahman, Fathur, 2011, Politik Anggaran Pendidikan yang Minus Keberpihakan.

Penelitian ini adalah tentang politik anggaran yang pro-kemiskinan. Pro-miskin anggaran adalah anggaran yang telah ditetapkan dalam APDN terkait dengan kebijakan terhadap kaum miskin. Obyek yang diamati adalah politik anggaran pendidikan di dalam anggaran Kota Semarang, 2009. Hasil penelitian ini, menunjukkan bahwa anggaran sektor pendidikan dalam APBN 2009, Kota Semarang, tidak ada pernyataan yang menunjukkan kepada pro-orang miskin. Meskipun anggaran sektor pendidikan ditingkatkan menjadi 35 persen dari seluruh anggaran. Namun pada kenyataannya, pelaksanaannya tidak maksimal dengan tingkat transparansi dan akuntabilitas tidak efektif dan tidak efisien. Penyebab non-afirmatif dari kebijakan anggaran sektor pendidikan dalam APBN 2009 Kota Semarang adalah faktor struktural. Oleh Kerana itu, kebutuhan orang miskin harus menjadi sasaran utama alokasi dana APBN di sektor pendidikan dalam rangka untuk membebaskan orang miskin dari kemiskinan.

12) Ramdani, Deni Fauzi , 2016, Analisis Politik Keuangan Daerah di Era Desentralisasi Studi Akuntabilitas Kebijakan “Program Banjar Cerdas” di Kota Banjar tahun 2013

Mekanisme pertanggungjawaban kebijakan pada setiap tahapan (pra kebijakan, proses penyusunan dan implementasi kebijakan) memiliki karakter

masing-masing yang dilakukan dari setiap proses akuntabilitas masih memiliki celah dalam meminimalisir proses kebijakan PBC yang transparan, efektif dan efisien. Sehingga masih ada bias dengan kepentingan politik menjelang pilkada.

Kebijakan Sosial pada sektor pendidikan di Kota Banjar dengan nama Program Banjar Cerdas menjadi pilihan kebijakan pemerintah Kota Banjar sebagai jawaban terhadap permasalahan partisipasi pendidikan tingkat SMA yang masih rendah.

Mekanisme pertanggungjawaban Kebijakan pada setiap tahapan (Pra Kebijakan, Proses Penyusunan dan Implementasi Kebijakan) memiliki karakter masing-masing yang dilakukan dari setiap proses akuntabilitas masih memiliki celah dalam meminimalisir proses kebijakan PBC yang transparan efektif dan efisien. Sehingga masih ada bias dengan kepentingan politik menjelang pilkada.

Pilihan kebijakan berawal dari dorongan masyarakat yang menghendaki adanya perbaikan sistem pendidikan di Kota Banjar. Kepala daerah pun tidak serta merta melepaskan peluang untuk kepentingan politiknya. Policy Accountability, dapat menguraikan aspek berdasarkan keterbukaan proses penyusunan bahwa Walikota Banjar menggunakan logika permasalahan kualitas SDM untuk meningkatkan anggaran pendidikan dan menyusun kebijakan PBC tetapi sebenarnya ada agenda kebijakan dilakukan lebih cepat untuk meningkatkan popularitas walikota Banjar menjelang pilkada. Kesetaraan hubungan dan posisi para aktor baik dari lingkungan eksekutif, Legislatif maupun masyarakat sangat terbatas dan minimal. Meskipun secara administrasi pemerintah mampu memberikan transparansi terbukti mendapatkan penghargaan dengan status laporan keuangan wajar tanpa pengecualian (WTP) dari BPK.

Manajemen anggaran daerah harus lebih banyak berbasis kepada kepentingan publik (masyarakat) berdasarkan kinerja yang akan dicapai bukan pada kepentingan politik (*conflict of interest*). Prinsip-prinsip penyusunan anggaran yang baik (*Good Governance*) harus menjadi blue print dan harus juga menemui bentuknya dalam implementasi. Perlu adanya low informance dalam setiap pelanggaran dan penyimpangan anggaran, baik dalam tahap penyusunan, implementasi maupun evaluasi. Pada kerangka itulah, control masyarakat menjadi sangat penting.

13) Sitepu, Badikenita, 2016. Analisis Anggaran Pemerintah (APBN dan APBN-P) dalam Perspektif Demokrasi Multipartai dan Koalisi

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

APBN-P. Tingkat persetujuan anggaran pendapatan berpengaruh signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran belanja, baik pada APBN maupun APBN-P.

Beberapa saran kebijakan dapat diberikan dari hasil penelitian ini. Pertama, sistem multipartai yang cenderung mengarah pada sistem pemilu proportional representation menyebabkan sulitnya untuk membentuk majority government.

Koalisi yang dibangun hanya didasarkan pada transaksi politik dalam pengisian jabatan di eksekutif, sehingga profesionalisme yang seharusnya menjadi dasar dalam pengisian jabatan dilemahkan oleh pengaruh kekuatan partai mitra koalisi.

Pada akhirnya, hal ini dapat berdampak pada kinerja pemerintah yang terbentuk dan menyebabkan ketidakstabilan hukum

Dari penelitian terdahulu, hal ini yang mendorong penulis untuk melakukan penelitian tentang “Kebijakan DPR dalam Bidang Anggaran: Studi Proses Politik

Dalam Penyusunan dan Penetapan Kebijakan APBN 2017” adalah dikarenakan belum banyaknya penelitian tentang topik tersebut dan kebutuhan di era demokrasi yang menuntut keadilan anggaran serta kecenderungan kepentingan dalam menentukan anggaran publik.

Adapun perbedaan antara kajian penelitian terdahulu dengan penelitian ini disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu dan Perbandingan dengan Penelitian Ini

No	Nama Peneliti, dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Ini
1.	Alt, <i>et al.</i> , (2005). "The Political Budget Cycle is Where You Can't See It: Transparency and Fiscal Manipulation"	<ul style="list-style-type: none"> - Ditemukan adanya kencana-derungan buruk antara eksekutif dan legislatif ditengah pertarungan dalam penentuan kebijakan. - Adanya pertanyaan apakah institusi dalam masyarakat dapat memuaskan atau tidak memuaskan publik. - Segala kebijakan pemerintah untuk publik khususnya dalam masalah anggaran, masyarakat dapat ikut mengevaluasinya. 	Penelitian ini juga melihat kecenderungan sikap dan perilaku aktor (legislatif dan eksekutif) dalam proses penyusunan kebijakan anggaran, dan juga akan dikaji sejauhmana institusi di luar eksekutif dan legislatif mempengaruhi proses penyusunan kebijakan anggaran.
2.	Wildavsky (1979). "Political Implications of Budgetary Reform".	<ul style="list-style-type: none"> - Supaya dapat diterima oleh publik, maka kebijakan anggaran publik harus mendapat legitimasi dari publik. - Dalam pelaksanaan anggaran publik, maka segala tuntutan masyarakat akan transparansi anggaran, seharusnya mendapat respon dan disikapi oleh para pejabat publik 	Penelitian ini terutama memfokuskan pada keterlibatan legislatif dan eksekutif, walaupun demikian peranan pihak swasta (pengusaha) juga dikaji pengaruhnya dalam proses perumusan kebijakan anggaran (APBN).
3.	Coulson (2003). "Budgeting within Australian State Government".	<ul style="list-style-type: none"> - Dalam penyusunan anggaran ditemukan adanya dikap oportunistis para politisi dalam pembuatan kebijakan publik, khususnya di dalam pembuatan kebijakan anggaran. 	Penelitian ini juga mengkaji apakah sebagai akibat dari adanya kasus korupsi yang menimpa anggota badan legislatif, khususnya Komisi yang bertugas membahas proses perumusan anggaran berdampak pada

No	Nama Peneliti, dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Ini
		<ul style="list-style-type: none"> - Di dalam penelitiannya ditemukan bahwa akibat dari dikorupsinya anggaran publik, maka menyebabkan: <ol style="list-style-type: none"> 1. penurunan produktivitas investasi publik; 2. berkurangnya alokasi anggaran untuk belanja publik; dan 3. turunnya pertumbuhan ekonomi. 	<p>peningkatan partisipasi publik dalam proses perumusan anggaran, khususnya melalui LSM yang mengawasi masalah perencanaan dan pengawasan penggunaan APBN.</p>
4.	OECD ¹ (1990). “Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends”.	<ul style="list-style-type: none"> - Mengungkapkan adanya banyak kepentingan (pada dimensi politik) di dalam proses penganggaran . - Disebutkan bahwa konflik anggaran dapat dipecahkan dalam konteks institusi antara eksekutif dan legislatif. - Dalam penelitiannya juga disimpulkan bahwa anggaran adalah sebuah prediksi, dimana anggaran adalah sebuah gambaran tentang pembelajaan untuk tujuan dan sasaran tertentu. - Anggaran juga menjadi hubungan antara sumber daya keuangan dan perilaku manusia untuk mencapai sasaran atau kebijakan tertentu. 	<p>Penelitian ini akan mendalami bagaimana aktor dalam legislatif dan aktor dari eksekutif mencapai kompromi dalam proses penyusunan kebijakan anggaran. Bagaimana “tarik-menarik” kepentingan terjadi, dan apakah kondisi tersebut mempengaruhi waktu yang dibutuhkan dalam penyusunan anggaran dan juga terhadap proporsi anggaran yang disediakan untuk kementerian/lembaga negara.</p>

No	Nama Peneliti, dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Ini
5.	Odi Briefing Paper (2004). "What's Behind the Budget?"	<ul style="list-style-type: none"> - Mengungkapkan bahwa penganggaran sektor publik lebih rumit dibandingkan dengan penganggaran sektor swasta. - Dalam penelitiannya juga disimpulkan bahwa pada sektor swasta anggaran harus menjadi rahasia perusahaan, sedangkan anggaran pada sektor publik harus diinformasikan kepada publik. - Dalam setiap perubahan legislasi / kebijakan di bidang anggaran publik ditemukan bahwa perubahan kebijakan hanya diikuti oleh daerah hanya sebatas perubahan teknis dan format saja, namun tidak pada perubahan paradigma. - Ditemukan adanya dominasi anggaran pada pembangunan fisik yang lebih banyak dinikmati oleh aparat saja. 	Penelitian ini juga mengkaji aktor mana yang paling mempengaruhi dalam proses perubahan yang terjadi dalam draft anggaran yang telah disusun sebelumnya. Apakah daerah-daerah otonomi juga terlibat dalam mempengaruhi perubahan anggaran yang telah disusun sebelumnya.
6.	Wildavsky and Caiden (2004). "The New Politics of The Budgetary Process".	Menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan anggaran dengan baik harus memperhatikan prinsip Good Financial Governance yang terdiri dari efektif dan efisiensi anggaran, anggaran yang berimbang atau defisit, transparansi serta akuntabilitas anggaran.	Prinsip-prinsip apakah yang menjadi dasar pertimbangan dalam proses penyusunan kebijakan anggaran dan sejauhmana prinsip tersebut diaplikasikan oleh legislatif dan eksekutif dalam proses pembahasan kebijakan anggaran (APBN).

No	Nama Peneliti, dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Ini
7.	Khan (2007). "Budgets as Portfolios", In Khan and Hildreth (eds.), <i>Budget Theory in the Public Sector</i> .	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya keterlibatan pejabat dalam menciptakan <i>Budgetary Slack</i> dalam penyusunan anggaran. - Dalam pembuatan anggaran para pejabat daerah cenderung berusaha mempertahankan kekuasaannya. - Dalam membuat kebijakan anggaran para pejabat daerah hanya memperoleh data dari bawahan tanpa melalui pendataan dilapangan, yang mengakibatkan data menjadi kurang akurat 	Bagaimana pejabat birokrasi dan anggota dewan memainkan perannya dalam perumusan kebijakan anggaran, akan menjadi faku kajian mendalam dalam penelitian ini, apakah mereka punya kecenderungan tertentu: lebih "membela" anggaran untuk publik ataupun anggaran untuk kementerian tertentu?
8.	Klay (1987). "Management Through Budgetary Incentives".	<ul style="list-style-type: none"> - Birokrasi dan Dewan di AS bekerja untuk kepentingan mereka sendiri. - Para Pejabat dan Politisi mengawasi para birokrasi hanya pada alokasi pembangunan yang menjadi arena pertarungan politik. - Birokrat hanya disibukan untuk memperbesar dana untuk instansinya saja. - Kerja elite politik belum melakukan pembelaan anggaran untuk publik. 	DPR atas nama bangsa dan negara yang disetting dari partai politiknya berusaha untuk memperjuangkan hak-hak rakyat melalui APBN pro poor, pro growth, dan pro job. Meskipun dalam prakteknya tidak sepenuhnya berjalan. Hanya saja tidak sebagaimana temuan penelitian Klay, yakni Birokrasi dan dewan bekerja untuk kepentingan mereka sendiri. Di Indonesia tidak demikian.
9.	Carlin (2008). "Output Based Budgeting and	<ul style="list-style-type: none"> - Kecendrungan birokrasi mencari keuntungannya sendiri dapat teratasi 	Penelitian ini akan mengkaji faktor penghambat penyusunan

No	Nama Peneliti, dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Ini
10.	Santiso (2004). "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America".	<p>apabilan mereka diletakan pada wilayah publik</p> <ul style="list-style-type: none"> - Terjadinya asimetri anggaran dengan problem yang ada - Sebagian besar anggaran hanya dinikmati oleh birokrasi - Oligarki parlemen daerah. - Belanja rutin /aparatus yang semakin tinggi. - Proses penyusunan anggaran masih didominasi oleh eksekutif dan legislatif. - Ketidak-ikutsertaan masya-rakat dalam perencanaan dan proses penganggaran turut memberikan peluang terjadinya penyelewengan dan distorsi anggaran. 	<p>kebijakan anggaran tidak hanya dari fungsi birokrasi pemeirntah tetapi juga dari fungsi badan legislatif (DPR).</p> <p>Bagaimana pihak eksekutif dan legislatif menentukan porsi anggaran untuk pembangunan dan untuk belanja pegawai juga akan dikaji melalui penelitan ini. apakah hal tersebut dilakukan berdasarkan data ataukah hanya karena kepentingan tertentu. Keterlibatan masyarakat, baik melalui organisasi LSM maupun melalui media massa dalam memberikan masukan terhadap proses penyusunan kebijakan anggaran juga akan didalami melalui penelitian ini.</p>
11	Rahman (2011) "Politik Anggaran Pendidikan yang Minus Keberpihakan"	<p>Kebijakan anggaran sektor pendidikan dalam APBD Kota Semarang Tahun Anggaran 2009 tidak menunjukkan keberpihakan terhadap masyarakat miskin. Apalagi anggaran sektor Pendidikan yang terealisasi untuk Program Pendidikan Gratis di Kota Semarang 2009 hanya 3,46% saja. Kedua, Program Pendidikan</p>	<p>Penelitian ini kajiannya makro yakni skala nasional, dimana memberikan arahan kepada daerah (APBD) untuk melaksanakan secara teknis. Tetapi proses penetapan anggaran tidaklah berbeda untuk APBN atau APBD, yakni poses politiknya adanya perdebatan sengit antara pemerintah (sumber gagasan rencana anggaran)</p>

No	Nama Peneliti, dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Ini
		<p>Gratis dalam implementasinya masih mempraktikkan partisipasi semu, tingkat akuntabilitas, dan transparansi masih tertutup, dan belum memenuhi derajat efektif dan efisien. Padahal masyarakat miskin harus mendapatkan keberpihakan, penegasan atau afirmasi dari alokasi anggaran sehingga bisa memperoleh hak - hak dasarnya.</p>	<p>dengan DPR/DPRD. Pemerintah berkepentingan untuk mengawal visi-misi kepala pemerintahan terpilih, sedangkan DPR/DPRD membawa pesan parati politiknya dan Dapilnya.</p>
12	<p>Ramdani (2016) "Analisis Politik Keuangan Daerah di Era Desentralisasi Studi Akuntabilitas Kebijakan "Program Banjar Cerdas" di Kota Banjar tahun 2013"</p>	<p>Mekanisme akuntabilitas kebijakan pada setiap tahapan (pra kebijakan, proses penyusunan dan implementasi kebijakan) memiliki karakter masing-masing yang dilakukan dari setiap proses akuntabilitas masih memiliki celah dalam meminimalisir proses kebijakan PBC yang transparan, efektif dan efisien. Sehingga masih ada bias dengan kepentingan politik menjelang pilkada.</p>	<p>Penelitian ini mendalami proses perumusan kebijakan anggaran di DPR, dimana pemerintah mengajukan rancangan anggran yang ditelaah oleh dewan. Saat pembahasan anggaran dimaksud maka berbagai kepentingan muncul dari berbagai aktor, baik internal pemerintah maupun fraksi di dewan dengan segala kepentingannya.</p>
13	<p>Badikenita Sitepu (2016), "Analisis Anggaran Pemerintah (APBN dan APBN-P) dalam</p>	<p>Perubahan sistem demokrasi di Indonesia berdampak terhadap perubahan sistem politik dan ekonomi Indonesia. Perubahan sistem politik juga diikuti dengan reformasi di bidang</p>	<p>Penelitian ini hanya berfokus pada proses kebijakan keputusan penentuan anggaran, tetapi tidak pada anggaran (APBN) perubahanan. Dalam penetapan APBN, terjadi perdebatan</p>

No	Nama Peneliti, dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Ini
	<p>Perspektif Demokrasi Multipartai dan Koalisi.</p>	<p>keuangan negara (atau anggaran) dalam proses perubahan menuju kemakmuran penduduk yang lebih baik. Dengan menggunakan data time series tahun 1982–2011, penelitian ini menemukan bahwa koalisi yang terbentuk berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN dan APBN-P, serta tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN-P. Koalisi tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN-P. Jumlah partai politik hanya berpengaruh pada tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN. Tingkat persetujuan pajak berpengaruh signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran pada APBN dan APBN-P. Tingkat persetujuan anggaran pendapatan berpengaruh signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran belanja, baik pada APBN maupun APBN-P.</p>	<p>dalam komisi anggaran dimana draft anggaran dibuat oleh pihak pemerintah (eksekutif). Kemudian oleh dewan dilakukan pembahasan dengan berbagai sudut pandang dan kepentingan, baik partai politiknya maupun koalisi. Apabila pembahasan APBN antara pemerintah dengan dewan tidak ada titik temu maka pemerintah akan menggunakan anggaran tahun sebelumnya.</p>

2.2 Kebijakan Publik

2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Penelitian ini adalah tentang perumusan kebijakan publik, oleh karena adalah penting untuk memahami makna dan substansi kebijakan publik. Tanpa pemahaman akan makna dan substansi kebijakan publik, mustahil dapat melakukan analisis dan merumuskan kebijakan publik yang baik dan unggul. Sebagaimana dikatakan oleh Nugroho, terdapat dua penyebab kegagalan pemerintah merumuskan kebijakan publik yang hebat dan unggul, yaitu: pertama, karena tidak mengerti makna dan substansi kebijakan publik, tidak hanya oleh praktisi pemerintahan tetapi juga oleh akademisi kebijakan publik. Kedua, tidak ada analisis kebijakan sebelum merumuskan kebijakan publik, dan walaupun ada, mereka tidak bekerja dengan baik. (Nugroho, 2014:2). Mengutip Guy B.Peters (2004), Nugroho selanjutnya menyatakan bahwa: “*a great deal of policy formulation is done by inertia, by analogy, by intuition*”. Para praktisi dan pejabat pemerintahan merasa karena sudah demikian ahlinya, sehingga tidak perlu melakukan proses analisis kebijakan yang sepatutnya dan dapat dipertanggungjawabkan. Mereka berubah dari “profesional kebijakan publik” menjadi “dukun kebijakan publik”. (Nugroho, 2014).

Kebijakan adalah salah satu konsep dalam ilmu politik (Budiardjo, 2009:2), dan oleh karena itu kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari proses politik yang terjadi di dalam perumusannya dan juga dalam implementasinya. Menurut Dunn (2003), kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk

mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan tersebut mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk melaksanakannya.

Thomas R. Dye (dikutip Subarsono, 2005:93), mendefinisikan kebijakan publik sebagai upaya yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan yang berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Sedangkan menurut Carl Friedrich (dikutip oleh Agustino, 2008:7), kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Budiardjo (2012:12) menyatakan bahwa kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan. Udoji (dikutip oleh Subarsono, 2005:93), mendefinisikan kebijakan sebagai: “*an sanctioned course of action addresses to a particular problem or group of related problems that affect society at large*” (suatu tindakan bersanksi yang mengarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat).

Menurut Subarsono (2005:93), kebijakan publik adalah setiap keputusan atau tindakan yang dibuat secara sengaja dan sah oleh pemerintah yang bertujuan

untuk melindungi kepentingan publik, mengatasi masalah publik, memberdayakan publik, dan menciptakan kesejahteraan publik.

Menurut Dunn (1990) tahapan-tahapan dalam perumusan kebijakan adalah sebagaimana diuraikan di bawah ini.

(1) Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan agenda publik perlu diperhitungkan dan didefinisikan secara jelas. Jika sebuah isu telah menjadi masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumberdaya publik yang lebih, daripada isu lainnya. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*), karena merupakan sesuatu yang menuntut pemecahan oleh pemerintah. *Policy issues* biasanya muncul mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan tentang kebijakan. Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik (Kimber, 1974; Salesbury 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986), di antaranya adalah: (a) telah mencapai titik kritis tertentu dan jika diabaikan akan menjadi ancaman yang serius; (b) telah mencapai tingkat partikularitas tertentu akan berdampak dramatis; (c) menyangkut emosi tertentu dari sudut

kepentingan orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa; (d) menjangkau dampak yang amat luas; (e) mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan kekuasaan tersebut dalam masyarakat ; dan (f) menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).

(2) Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, maka dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

(3) Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi dan merupakan cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir

pemerintahan. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu, dimana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

(4) Penilaian/ Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun terhadap dampak kebijakan yang mungkin timbul setelah kebijakan tersebut diimplementasikan.

Berbeda dengan Isworo, James Anderson sebagaimana dikutip oleh Subarsono (2005:12), menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut: (1) Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya? Apa yang membuat masalah tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah? (2) Formulasi kebijakan (*formulation*): bagaimana pengembangan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? siapa yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan tersebut? (3) Penentuan kebijakan (*adoption*): bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan



kebijakan? Apa isi kebijakan yang telah ditetapkan? (4) Implementasi (implementations): siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan? (5) Evaluasi (evaluation): bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melaksanakan perubahan atau pembatalan?

Selanjutnya Dunn berpendapat bahwa metodologi perumusan kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yakni: (1) Perumusan Masalah (definisi), menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan; (2) Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan; (3) Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah; (4) Pemantauan (deskripsi) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan; (5) Evaluasi yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan masalah atau pengatasan masalah (Subarsono, 2005:93).

2.2.2 Model dan Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik

Walaupun terdapat berbagai macam model proses kebijakan, namun khusus untuk tahapan perumusan atau formulasi kebijakan terdapat berbagai model yang

dapat digunakan dalam proses perumusannya. Nugroho (2014) mengidentifikasi adanya 14 model perumusan kebijakan, yang terbagi ke dalam dua kelompok, yaitu: *pertama*, kelompok model yang dipengaruhi oleh kontinentalis atau yang disebut juga sebagai “model elit”, yang terdiri dari: model kelembagaan (*institutional*); model proses (*process*); model kelompok (*group*); model teori elit (*elite theory*); model rasional (*rational*); model inkremental (*incremental*); dan model pengamatan terpadu (*mixed scanning*). Kedua, model yang dipengaruhi oleh anglosaxonis atau yang sering disebut “model pluralis”, yang terdiri dari: model teori permainan (*game theory*); model pilihan publik (*public choice*); model sistem (*system*); model demokratis (*democratic*); model strategis (*strategic*); model deliberatif (*deliberative*); dan model tong sampah (*garbage can*). Keempatbelas model ini dijelaskan secara satu per satu dalam deskripsi di bawah ini.

(1) Model Kelembagaan

Formulasi kebijakan publik di dalam model ini bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Ini adalah model yang paling sempit dan sederhana dalam formulasi kebijakan publik. Model kelembagaan sebenarnya merupakan derivasi dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan pada struktur daripada proses atau perilaku politik. Sehingga salah satu kelemahan model ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan tempat kebijakan itu diterapkan.

(2) Model Proses

Dalam model ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Model ini memberi tahu kepada kita tentang bagaimana kebijakan dibuat atau seharusnya dibuat, namun kurang memberikan tekanan pada substansi seperti apa yang harus ada.

(3) Model Teori Kelompok

Model pengambilan kebijakan teori kelompok mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan. Inti gagasannya adalah bahwa interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah hal yang terbaik. Di sini individu dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi baik secara formal maupun informal, dan secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutan mereka kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan. Peran sistem politik adalah untuk memanejemeni konflik yang muncul dari adanya perbedaan tuntutan melalui cara-cara berikut: (a) merumuskan aturan main antar kelompok kepentingan; (b) menata kompromi dan menyeimbangkan kepentingan; (c) memungkinkan terbentuknya kompromi dalam kebijakan publik (yang akan dibuat); dan (d) memperkuat kompromi-kompromi tersebut.

(4) Model Teori Elit

Model teori elit berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu: pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri pada kenyataan bahwa sedemokratis apa pun, selalu ada bias dalam formulasi kebijakan karena pada

akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit.

(5) Model Rasional

Model teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maksimum social gain*, yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Model ini merupakan model yang paling banyak dipilih dalam merumuskan kebijakan publik di seluruh dunia. Model ini mengatakan bahwa proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan berikut ini: (a) mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya; (b) menemukan pilihan-pilihan; (c) menilai konsekuensi masing-masing pilihan; (d) menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan; dan (e) memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

(6) Model Inkremental

Model ini pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Model ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan kebijakan masa lalu. Model ini dapat dikatakan sebagai model pragmatis atau praktis. Pendekatan ini diambil ketika pengambilan kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif.

Sementara itu, pengambil kebijakan dihadapkan pada ketidakpastian yang muncul di sekelilingnya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan modifikasi seperlunya. Pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintah yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistik, yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga.

(7) Model Pengamatan Terpadu

Model ini merupakan upaya menggabungkan antara model rasional dan model inkremental. Model ini sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, menetapkan proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

(8) Model Teori Permainan

Gagasan pokok kebijakan dalam model permainan adalah: *pertama*, formulasi kebijakan berada dalam situasi kompetisi yang intensif; dan *kedua*, para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak independen ke dependen melainkan situasi pilihan yang sama-sama bebas atau independen. Model teori permainan adalah model yang sangat abstrak dan deduktif dalam formulasi kebijakan. Model ini mendasarkan pada formulasi kebijakan rasional umum dalam kondisi kompetisi dimana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan namun juga aktor-aktor lain. Konsep kunci dari model ini adalah strategi, bukanlah yang paling optimum melainkan yang paling aman dari serangan lawan. Jadi, pada dasarnya konsep

ini mempunyai tingkat konservatilitas yang tinggi, karena pada intinya merupakan strategi defensif. Model ini dapat dikembangkan sebagai strategi ofensif apabila yang bersangkutan berada dalam posisi superior.

(9) Model Pilihan Publik

Inti dari model ini adalah melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan ini sendiri berakar dari teori ekonomi pilihan publik yang mengandaikan bahwa manusia memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Model ini banyak dikritik karena memanfaatkan ketidaktahuan publik untuk menetapkan kebijakan.

(10) Model Sistem

Dalam pendekatan ini dikenal tiga komponen, yaitu: input, proses dan output. Jadi formulasi kebijakan publik dengan model ini mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil dari sistem politik. Model ini merupakan model yang paling sederhana namun cukup komprehensif, meskipun uhdak memadai sebagai landasan pengambilan keputusan atau formulasi kebijakan publik.

Salah satu kelemahan model sistem adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan pemerintah, dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan oleh pemerintah.

(11) Model Demokratis

Model ini menghendaki agar setiap pemilik hak demokrasi diikutsertakan sebanyak-banyaknya dalam pengambilan keputusan. Model ini biasanya dikaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintah

yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat diakomodasikan keberadaannya.

(12) Model Strategis

Inti dari model strategis adalah bahwa pendekatan ini menggunakan rumusan runtutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan.

Proses perumusan strategis sendiri disusun dalam langkah-langkah sebagai berikut: (a) memprakarsai dan menyepakati proses perencanaan strategis; (b)

memahami manfaat proses perencanaan strategis, mengembangkan kesepakatan awal; (c) merumuskan panduan proses; (d) memperjelas mandat

dan misi organisasi, yang meliputi kegiatan perumusan misi dan mandat organisasi; (e) menilai kekuatan dan kelemahan, peluang dan ancaman, yang

melibatkan kegiatan-kegiatan perumusan hasil kebijakan yang diinginkan, manfaat-manfaat kebijakan, analisis SWOT, proses penilaian, dan panduan

proses penilaian itu sendiri; (f) mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi, yang melibatkan kegiatan-kegiatan merumuskan hasil dan manfaat

yang diinginkan dari kebijakan, merumuskan contoh-contoh isu strategis, mendeskripsikan isu-isu strategis; dan (g) merumuskan strategi untuk

mengelola isu.

(13) Model Deliberatif

Pada intinya, setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan publik yang menjadi pengguna. Dengan demikian, proses

formulasi kebijakan publik melibatkan melalui kelompok-kelompok kepentingan. Secara umum, ini adalah konsep formulasi kebijakan publik yang

paling demokratis karena memberi ruang luas pada kepada publik untuk mengontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum mengambil kebijakan/keputusan. Model delibaretif atau model jejaring atau musyawarah pada perumusan kebijakan dapat dilihat pada bagian analisis kebijakan. Proses analisis kebijakan publik model musyawarah ini jauh berbeda dengan model-model teknokratik karena peran dari analisis kebijakan hanya sebagai fasilitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan kebijakan atas dirinya sendiri.

(14) Model Tong Sampah

Proses pembuatan keputusan atau kebijakan berjalan pada tiga rel yang terpisah satu sama lain yaitu rel permasalahan kebijakan, rel kebijakan dan rel politik. Pemikiran tentang model ini, didasarkan pada keyakinan bahwa proses kebijakan merupakan serangkaian tindakan dalam suatu anarki yang terorganisir yang menjadikan model-model perumusan kebijakan yang ada menjadi tidak relevan lagi, khususnya model rasional komprehensif dan inkremental.

Berdasarkan berbagai model perumusan kebijakan sebagaimana disajikan di atas, Nugroho (2014) mengembangkan suatu proses ideal perumusan kebijakan yang terdiri dari 10 tahapan, sebagai berikut:

- (1) *Menetapkan isu kebijakan.* Isu kebijakan dapat berupa masalah dan atau kebutuhan masyarakat atau negara yang bersifat mendasar, mempunyai lingkup yang luas, dan memerlukan pengaturan pemerintah. Aktor yang terlibat dalam tahapan ini adalah pemerintah dan badan legislatif atau lembaga

swadaya masyarakat untuk “menangkap” isu kebijakan yang dipandang memenuhi syarat untuk dimasukkan ke dalam *agenda setting*;

(2) *Membentuk Tim Perumus*. Aktor dalam tim tersebut terdiri dari: pejabat birokrasi terkait dan ahli kebijakan publik;

(3) *Proses Pra-kebijakan*. Tim Perumus Kebijakan menyusun naskah akademik kebijakan dan draft nol kebijakan. Naskah akademik berisi antara lain: justifikasi pembuatan kebijakan, tujuan dan target kebijakan, dan arah umum kebijakan. Sedangkan draf nol kebijakan memuat hal-hal yang diatur dalam kebijakan dan konsekuensi-konsekuensinya, atau pengaturan dalam bentuk pasal-pasal. Aktor yang terlibat dalam tahapan ini adalah konsultan eksternal atau perguruan tinggi, pejabat yang terkait dengan isu kebijakan, dan ahli kebijakan publik;

(4) *Proses Publik Pertama*. Mendiskusikan rumusan draf nol kebijakan dengan para pakar kebijakan, lembaga pemerintah, dan para pihak yang terkait langsung atau menjadi target kebijakan. Aktor yang terlibat dalam tahapan ini, antara lain adalah: para pakar kebijakan, para pakar yang berkenaan dengan masalah terkait; anggota legislatif yang membidangi masalah terkait; dan juga mereka yang akan terkena dampak langsung dari kebijakan;

(5) *Rumusan Draft 1*. Menyusun draf kebijakan atau draf perundangan berdasarkan hasil diskusi publik pertama. Aktor yang terlibat dalam proses ini adalah mereka yang termasuk ke dalam Tim Perumus, baik dari kalangan pemerintah, badan legislatif, maupun para pakar yang berkenaan dengan masalah terkait;

(6) *Proses Publik Kedua*. Rumusan draf 1 kebijakan didiskusikan kembali dengan pihak-pihak yang terlibat dalam diskusi pada proses publik pertama ditambah dengan tokoh-tokoh masyarakat. Aktor yang terlibat dalam tahapan ini relatif sama dengan aktor yang terlibat dalam proses diskusi publik pertama;

(7) *Rumusan Draft 2*. Hasil diskusi dalam proses publik kedua kemudian menjadi materi dalam perumusan pasal-pasal kebijakan yang selanjutnya akan dikerjakan oleh Tim Perumus;

(8) *Focused Group Discussion (FGD) Khusus*. Pada tahap ini Tim Perumus didampingi oleh pakar kebijakan dan ahli hukum untuk memproses Draft 2 menjadi Draft Final. Aktor yang terlibat dalam tahapan ini adalah anggota Tim Perumus dan ahli khusus kebijakan, serta ahli hukum;

(9) *Draft Final*. Hasil FGD khusus berupa draft final menjadi naskah akhir untuk diserahkan kepada lembaga pemerintah terkait;

(10) *Pengesahan Kebijakan*. Draft final diajukan kepada pimpinan instansi pemerintah terkait. Jika draft ini terkait dengan Rancangan Undang-undang (RUU), maka dilanjutkan pembahasan dengan pihak legislatif, yaitu masuk proses legislasi. Sedangkan jika berada pada ruang lingkup eksekutif maka dapat dilanjutkan ke proses implementasi.

(15) Model Tiga Lensa dari Brian W. Head
Head, sebagaimana dikutip oleh Nugroho (2014:647), mengintroduksi model perumusan kebijakan yang disebut “Evidence-based Policy” yang dideskripsikannya sebagai *the latest version of the search for useble and relevant*

knowledge to help address and resolve problems. Head mengembangkan *new public policy approach* dalam proses perumusan kebijakan publik untuk meningkatkan keefektifan, efisiensi dan kualitas pemerintahan. Intinya adalah bagaimana membangun “teknologi” perumusan kebijakan yang dapat meningkatkan kualitas manajemen pemerintahan. Kapasitas pengambilan keputusan kebijakan dikembangkan dalam “teknologi” yang dinamakan “*Three Lenses of Knowledge and Evidence*”, yang terdiri dari: *political knowledge*, *scientific (research base) knowledge*, dan *practical implementation knowledge*.

Political knowledge digunakan untuk memberikan penilaian terhadap aktor politik yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan, yaitu politisi, partai politik, kelompok kepentingan, dan media massa. Pengetahuan politik mencakup pengetahuan untuk: (a) *considering and adjusting strategies or tactics*; (b) *undertaking agenda setting*; (c) *determining priorities*; (d) *undertaking persuasion and advocacy*; (e) *communicating key message and ideological spin*; (f) *shaping and responding to issue of accountability*; (g) *building coalitions of support*; dan (h) *negotiating trade-offs and compromises*.

Scientific (research-base) knowledge digunakan untuk melakukan analisis yang sistematis berkenaan dengan kondisi yang ada pada saat sekarang dan masa lalu serta kecenderungan ke depan, melakukan analisis hubungan kausal untuk menjelaskan kondisi dan kecenderungan (*trend*) berkenaan dengan keputusan kebijakan. Karena kebijakan publik bersifat multidisiplin, maka pengetahuan yang diperlukan juga bersifat multi-disiplin.

Practical implementation knowledge adalah pengetahuan yang sering diberi label sebagai “practical wisdom” dari profesional dalam komunitas praktisi, serta pengetahuan yang berkenaan dengan manajemen implementasi kebijakan publik.

Pengetahuan ini biasanya diperoleh dari mereka yang berpengalaman dalam pelaksanaan kebijakan dan berhadapan langsung dengan klien kebijakan.

Pengetahuan yang diperlukan di sini termasuk membangun “mental space” untuk membangun pola pikir “open mind” yang diperlukan untuk menemukan solusi di luar kebiasaan, hingga adopsi pada pendekatan “organization learning”.

2.2.3 Kegagalan Perumusan Kebijakan Publik

Kegagalan perumusan kebijakan publik dapat berakibat fatal, karena akan membuat lembaga publik yang bersangkutan akan menurunkan citranya dalam pandangan publik. Di samping itu, kegagalan perumusan kebijakan publik sudah barang tentu akan berdampak pada masyarakat yang mengharapkan adanya kebijakan untuk mengatasi masalah yang mereka hadapi.

Menurut Nugroho (2014), kriteria kegagalan perumusan kebijakan publik mencakup tiga aspek, yaitu: (1) tidak berhasil ditetapkan; (b) berhasil ditetapkan, namun melalui proses konflik yang tajam; dan (c) berhasil ditetapkan, tetapi dicabut kembali dalam waktu tidak lama kemudian. Lebih lanjut dikatakan oleh Nugroho, karena antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan tidak dapat dipisahkan, maka kegagalan juga bermakna:

(a) Berhasil ditetapkan, namun tidak dapat dilaksanakan, atau dapat disebut sebagai kegagalan manajemen;

- (b) Berhasil ditetapkan, dapat dilaksanakan, namun pelaksanaannya memerlukan biaya yang besar, atau dapat disebut sebagai kegagalan administrasi;
- (c) Berhasil dilaksanakan, tetapi tidak sesuai disain, atau disebut sebagai kegagalan disain atau perancangan;
- (d) Berhasil dilaksanakan sesuai disain, tetapi tidak memberikan hasil yang diharapkan, disebut sebagai kegagalan teori;
- (e) Berhasil dilaksanakan, tetapi dalam pelaksanaannya keluar dari rel yang ditetapkan, baik karena “dibajak” oleh organisasi lain yang mempunyai kepentingan tertentu, dan akhirnya memberikan kemanfaatan bagi “pembajak” tersebut, atau karena keluar dari rel secara tidak sengaja karena ada kondisi darurat tertentu, kegagalan ini disebut sebagai *derailed policy*.

2.3 Konsep dan Fungsi Partai Politik

Eksistensi partai politik sebagai suatu kekuatan politik sebenarnya dapat dinyatakan belum begitu lama. Baru pada akhir abad ke-18 atau pada awal abad ke-19 partai politik yang terorganisir muncul di negara-negara Eropa Barat (Haryanto 1981). Walaupun partai politik yang terorganisir baru pada sekitar pergantian abad 18 ke abad 19 yang lalu, akan tetapi ternyata perkembangannya cukup pesat. Pada saat ini partai politik dapat dijumpai hampir di setiap negara di dunia.

Pada akhir 1960-an, suatu hasil penelitian yang dilakukan oleh Jean Blondel yang kemudian di kutip oleh Gabriel A. Almond dalam bukunya *Comparative Politics Today* mengungkapkan bahwa lebih dari tiga perempat bangsa-bangsa yang merdeka di dunia ini mempunyai satu atau lebih partai politik. Diungkapkan pula

dalam penelitian tersebut bahwa pada saat itu hanya terdapat 31 negara yang tidak mempunyai partai politik, yaitu terutama negara-negara yang berada di Timur Tengah, Asia Selatan dan Asia Tenggara, dan Afrika sub sahara. Negara-negara tersebut dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu: *Pertama*, dimana berkuasa rezim-rezim dinasti tradisional seperti kerajaan-kerajaan Iran, Arab Saudi, Ethiopia dan jenis yang *Kedua*, dimana berkuasa rezim-rezim militer seperti di Yunani atau Thailand dimana keberadaan partai politik ditindas dan ditekan. Demikian pula dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Jean Bloendel tersebut diatas, diungkapkan lebih lanjut bahwa 49 negara menganut sistem partai tunggal dan 58 negara menganut sistem banyak partai (*multi party*). (Mas'oed,1982).

Keberadaan partai politik yang berawal dari akhir abad ke-18 atau awal abad ke-19 di negara-negara Eropa Barat itu, pada saat sekarang ini sudah berkembang sedemikian pesatnya. Sehubungan dengan muncul dan berkembangnya partai politik. Soltau menyatakan pendapatnya bahwa negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan menguasai pemerintah dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka. (Soltau, 2007).

Sedang menurut Surbakti (2003) kelembagaan partai politik adalah proses pemantapan partai politik baik dalam wujud perilaku yang memula maupun dalam sikap atau budaya (*the process by which the party becomes established in terms of both of integrated paterrens of behavior and attitude or culture*). Proses kelembagaan ini mengandung dua aspek, aspek internal-eksternal dan aspek struktur-kultural. Bila kedua dimensi ini dipersilangkan, maka akan tampak sebuah

tabel empat sel, yaitu (1) derajat kesisteman (*systemness*), suatu partai sebagai persilangan aspek internal dengan struktural; (2) derajat indentitas nilai (*value infusion*), suatu partai sebagai hasil persilangan aspek internal dengan kultural; (3) derajat otonomi suatu partai dalam pembuatan keputusan (*decisional autonomy*), sebagai hasil persilangan aspek eksternal dengan struktural; dan (4) derajat pengetahuan atau citra publik (*refication*) terhadap suatu partai politik sebagai persilangan aspek eksternal dengan kultural (Surbakti, 2003).

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir, yang anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita bersama. Tujuan kelompok ini menurut Marian Budiarmo (1988) untuk memperoleh kekuasaan politik dan melalui kekuasaan itu, melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah (Budiarmo, 1988).

Sedangkan Sigmund Neumann (1963) berpendapat bahwa: "Partai politik adalah organisasi artikulasi yang terdiri dari pelaku-pelaku yang aktif dalam masyarakat yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada menguasai kekuasaan pemerintah dan bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat". Lebih lanjut Neumann menjelaskan partai politik juga merupakan perantara besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan mengaitkan dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas (Neumann, 1963).

Hans Dieter dan Klingemann (1999) menyatakan bahwa partai politik adalah aktor utama yang menghubungkan antara kewarganegaraan dan proses-proses pemerintahan dimana salah satu fungsinya adalah agregasi kepentingan rakyat, ini

menyiratkan bahwa partai politik harus menyuarakan aspirasi rakyat menjadi isu dengan jalan menyusun sejumlah alternatif kebijakan. Dengan demikian partai politik harus merangkum beragam kehendak rakyat menjadi paket-paket kebijakan. (Hans Dieter dan Klingeman, 1999).

Dalam konteks di atas lebih lanjut Budiarto mengemukakan partai merupakan proses terbentuknya demokrasi yang mempunyai beberapa fungsi:

Pertama, sarana komunikasi politik dalam hal ini arus transformasi dalam suatu negara bersifat dua arah, artinya berjalan dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas.

Kedudukan partai politik disini adalah sebagai jembatan antara “mereka yang memerintah: *the rulers*) dengan “mereka yang diperintah” (*the ruled*). *Kedua*,

dalam suatu masyarakat yang modern, apabila yang luas wilayahnya, pendapat dan aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tak berbekas apabila ditampung

dan disalurkan sedemikian rupa sehingga dalam hal ini partai politik mempunyai tugas untuk memunculkan aspirasi didalam pengambilan keputusan. *Ketiga*, partai

politik mempunyai fungsi sebagai sarana sosialisasi politik. Sosialisasi politik disini adalah sebagai proses dimana seseorang memperoleh pandangan orientasi dan nilai-

nilai dari masyarakat, dimana dia berada. Proses itu juga mencakup proses dimana masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari generasi ke generasi

berikutnya. *Keempat*, partai politik juga sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*). Di negara demokrasi yang masyarakatnya bersifat terbuka, adanya

perbedaan dan persaingan pendapat sudah merupakan sesuatu yang wajar. Akan tetapi dalam masyarakat yang heterogen sifatnya, maka pendapat ini akan dapat

diselesaikan oleh partai politik, sekurang-kurangnya dapat diatur sedemikian rupa

sehingga akibat-akibat negatifnya seminimal mungkin. (Hans Dieter dan Klingeman, 1999).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa di negara-negara yang sedang berkembang partai politik sekalipun memiliki banyak kelemahan, namun partai politik masih tetap dianggap sebagai sarana penting dalam proses pembangunan demokrasi. Lebih jauh partai politik merupakan proses pembangunan dalam segala aspek dimensinya, yang merupakan alat utama dalam negara. Hal tersebut didukung dengan partai politik yang aspiratif dan sebagai partai pemenang pemilu, maka dapat dipastikan kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada rakyat, bukan kepada golongan semata.

2.4 Teori Perwakilan Politik

Dalam perwakilan politik, kita mengetahui ada dua jenis perwakilan, yakni perwakilan langsung dan perwakilan tidak langsung. Sejarah perwakilan telah mulai diperbincangkan dalam kehidupan non-politik sejak Yunani kuno, namun pembahasan dalam bentuk konsep telah dimulai pada awal abad ke 14. Thomas Hobbes pada tahun 1651 menerbitkan *Leviathan* untuk membahas masalah perwakilan politik secara filosofis dan pada abad ke 18 studi yang berpengaruh sampai dewasa ini diantaranya antara lain karena teori kemandirian wakil yang dikemukakan oleh Edmun Burke tahun 1779. Karya Burke (dimana wakil bebas bertindak dan menentukan sikapnya terhadap wakil) dianggap sebagai permulaan studi klasik terhadap perwakilan politik, disusul oleh sejumlah peneliti mulai dan

John Stuart Mill sampai dengan Karl Loewenstein.
(<http://acbahrulrivai.blogspot.com>).

Studi yang lebih mendalam dilakukan oleh Alfred de Grazia dan Pitkin sudah lebih mendalam dari perwakilan politik. Perwakilan politik sebagai sebuah praktek telah lama berlangsung dalam kehidupan bemegara jauh sebelum teori-teori perwakilan itu lahir, perwakilan politik telah lahir dan dilaksanakan oleh beberapa negara dan bangsa sejak zaman dahulu mulai dari zaman Yunani kuno dan Romawi.

Pada zaman Yunani kuno masyarakat hidup dalam suatu negara yang di sebut dengan polis, dimana konsep perwakilan pada saat itu dilaksanakan secara langsung, karena jumlah masyarakat yang relatif sedikit dan wilayah yang tidak terlalu luas. Begitu juga pada zaman romawi kuno. Konsep perwakilan pada saat itu ialah konsep perwakilan langsung. Fungsi perwakilan pun pada saat dulu masih terbatas mengingat kekuasaan raja yang besar dan belum kompleksnya permasalahan negara seperti saat ini. (<http://acbahrulrivai.blogspot.com>).

Pandangan Rousseau yang berkeinginan untuk berlangsungnya demokrasi langsung sebagaimana pelaksanaannya pada zaman Yunani kuno. Kenyataannya sulit untuk dipertahankan lagi. Faktor-Faktor seperti luasnya suatu wilayah negara, populasi penduduk yang sangat cepat, makin sulit dan rumitnya masalah politik dan kenegaraan, serta kemajuan ilmu dan teknologi merupakan persoalan yang menjadi kendala untuk melaksanakan demokrasi langsung pada era sekarang. Sebagai ganti dan gagasan Rousseau maka lahirlah demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), yang disalurkan melalui lembaga perwakilan atau yang dikenal dengan parlemen. Kelahiran parlemen ini pada dasarnya bukan karena gagasan dan cita-

cita demokrasi tapi karena kelicikan feodal. Pada abad pertengahan yang berkuasa di Inggris adalah raja-raja/bangsawan yang sangat feodalistis (*moriarchi feodal*).

Dalam kerajaan yang berbentuk feodal, kekuatan berada pada kaum feodal yang berprofesi sebagai tuan tanah yang kaya (pengusaha). Mereka tidak hanya kaya, mempunyai tanah yang luas tapi mereka juga menguasai orang-orang yang ada dalam lingkaran kekuasaan (kerajaan). Apabila pada suatu saat menginginkan raja menginginkan penambahan tentara dan pajak maka para raja akan mengirimkan utusan untuk menyampaikan keinginannya dan maksud pada tuan tanah (Lord).

Lama kelamaan praktek semacam ini menurut raja tidak layak sehingga timbul pemikiran untuk memanggil mereka ke pusat pemerintahan sehingga kalau raja menginginkan sesuatu, maka raja tinggal memanggil mereka.

Sebagai konsekuensinya raja harus membentuk suatu badan/lembaga yang terdiri dan pada lord, dan kemudian ditambah dengan para pendeta. Tempat ini menjadi tempat meminta nasehat raja dalam rangka masalah-masalah kenegaraan terutama yang berhubungan dengan pajak. Secara pelan tapi pasti lembaga ini menjadi permanen yang kemudian disebut "Curia Regis" dan kemudian menjadi House of Lords seperti sekarang. (<http://acbahrulrivai.blogspot.com>).

Kelahiran House of Lords adalah merupakan pertanda kelahiran lembaga perwakilan pertama di era modern. House of lord dalam perjalannya mempunyai kekuasaan yang sangat besar, maka raja berkehendak untuk mengurangi kekuasaan dan hak-hak mereka, akibatnya timbul pertikaian antara raja dan kaum ningrat (*lords*), dengan bantuan rakyat dan kaum borjuis kepada kaum ningrat maka raja mengalah, akibatnya hak-hak raja dibatasi. Karena rakyat dan kaum menengah

yang menjadi korban manakala raja membuat kebijakan, maka rakyat minta agar rakyat mempunyai wakil dan diminta pendapat dan keterangannya sebelum sebuah kebijakan dibuat. Karena yang pada awalnya kalangan yang duduk dalam house of lord didukung oleh para rakyat dan kaum menengah yang akhirnya kaum ningrat mendapatkan kemenangan, maka sejak saat itu pula kedudukan rakyat dan kaum menengah menjadi kuat. Sebagai bagian dari perwujudan agar terbentuk perwakilan rakyat maka lahirlah apa yang disebut Magnum Consilium, yang terdiri dari para wakil rakyat yang perkembangan selajutnya adalah bahwa *house of commons* mempunyai kekuatan yang semakin bertambah. Mereka dapat membebaskan para menteri (perdana menteri) yang mereka tidak sukai walaupun tidak berbuat kejahatan untuk turun dari kekuasaan, kekuasaan yang demikian dilakukan dengan mengajukan "mosi tidak percaya" yang dapat mengakibatkan jatuh dan mundurnya sebuah kabinet dan itu berlangsung sampai sekarang. Dalam konstitusi Inggris yang lebih berkuasa adalah *house of lord* yang dipilih melalui pemilihan umum sedangkan house of lord adalah kumpulan para *lord* yang terdiri dari orang-orang yang dipilih secara turun-temurun. (<http://acbahrulrivai.blogspot.com>).

Menurut Montesquie Kekuasaan yang menampung, membicarakan dan memperjuangkan keterwakilan kepentingan rakyat banyak serta merumuskan peraturan adalah "legislatif". Mutlak perlu dibentuk legisltif sebagai perwakilan rakyat agar pembicaraan yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak akan bisa dipenuhi, tanpa perwakilan, maka yang terjadi adalah "suara minoritas (*minority sounds*) hal yang mudah ditaklukkan oleh mayoritas kekuasaan. Dewan rakyat (legislatif) merupakan mediator antara rakyat dan penguasa, menjadi

komunikator dan agregator aspirasi dan kepentingan rakyat banyak. Realitanya, masyarakat terdiri atas kelas utama yaitu rakyat pada umurnya dan kaum bangsawan. Karenanya dalam lembaga perwakilan harus dibagi dalam dua kamar (chamber) yaitu rakyat umum dan kaum bangsawan. Masing-masing mempunyai hak veto yang dibuat tiap kamar. Prinsipnya, masing-masing kekuasaan politik haruslah dibuat terpisah (*trias politica*) dan masing-masing memiliki wewenang untuk saling mengawasi.

Salah satu teori yang menjelaskan tentang lembaga perwakilan adalah Teori Mandat. Dalam Teori Mandat ini dibagi lagi ke dalam 3 bagian. Teori yang pertama ialah teori mandat bebas, teori mandat imperatif, dan teori mandat yang ketiga ialah teori mandat representatif. Teori mandat menjelaskan bahwa seorang wakil dianggap duduk di lembaga Perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Teori ini dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion.

Menurut mandat Imperatif, bahwa seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah (intruksi) yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak di luar perintah, sedangkan kalau ada hal-hal atau masalah/persoalan baru yang tidak terdapat dalam perintah tersebut maka sang wakil harus mendapat perintah baru dari yang diwakilinya. Dengan demikian berarti akan menghambat tugas perwakilan tersebut, akibatnya lahir teori mandat baru yang disebut mandat bebas.

Teori mandat bebas berpendapat bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung pada perintah (intruksi) dari yang diwakilinya. Menurut teori ini sang

wakil adalah mempackan orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dan masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya. Ajaran ini dipelopori oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Block Stone di Inggris. Dalam perkembangan selanjutnya teori ini berkembang menjadi teori mandat representatif.

Teori mandat representatif mengatakan bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, dimana yang diwakili memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk meminta pertanggungjawabannya. Badan yang bertanggung jawab justru adalah lembaga perwakilan terhadap rakyat pemilihnya. (Deliar dan Noer, 1999).

Dalam teori perwakilan, biasanya ada dua kategori yang dibedakan. Kategori pertama ialah Perwakilan Politik (*Political representation*) dan Perwakilan Fungsional (*Functional Representation*). Kategori kedua menyangkut peran anggota parlemen sebagai pengemban "mandat" perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seseorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.

Dewasa ini, anggota badan legislatif pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini yang disebut dengan perwakilan politik (*political representation*) (Budihardjo, 1998).

Sekalipun asas perwakilan politik telah menjadi sangat umum, tetapi ada beberapa kalangan yang merasa bahwa partai politik dan perwakilan yang berdasarkan kesatuan-kesatuan politik semata-mata, mengabaikan berbagai

kepentingan dan kekuatan lain yang ada didalam masyarakat terutama dibidang ekonomi. Beberapa negara telah mencoba untuk mengatasi persoalan ini dengan mengikutsertakan wakil dari berbagai-bagai golongan yang dianggap memerlukan perlindungan khusus. Misalnya, India mengangkat beberapa wakil dari golongan Anglo-Indian sebagai anggota majelis rendah, sedangkan beberapa wakil dari golongan kebudayaan, kesusastraan, dan pekerjaan sosial diangkat sebagai majelis tinggi.

Dari uraian tentang perwakilan politik dapat kita ambil kesimpulan, bahwa dewasa ini perwakilan politik merupakan sistem perwakilan yang dianggap paling wajar. Disamping itu, beberapa negara merasa bahwa asas *functional or occupational representation* perlu diperhatikan dan sedapat mungkin diakui kepentingannya disamping sistem perwakilan politik.

2.5 Keuangan Sektor Publik

2.5.1 Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Sektor Publik

Masalah utama administrasi keuangan adalah masalah pengambilan keputusan kebijaksanaan dan pelaksanaan yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, akuntansi, laporan pelaksanaan, dan pengawasan atas pengadaan dana disatu pihak serta penggunaan dana di lain pihak (Abdullah, 1982). Tujuan yang ingin dicapai oleh administrasi keuangan negara adalah pertanggungjawaban, efisiensi, dan atau efektivitas dalam pengadaan serta penggunaan dana.

Ruang Lingkup pembahasan Administrasi Keuangan, tergantung dari sudutpendekatan yang digunakan. Pendekatan yang berbeda akan mencerminkan ruang lingkup yang berbeda. Pembahasan Administrasi Keuangan dikelompokkan kedalam lima Pendekatan yang berbeda, yaitu: pendekatan ketatalaksanaan keuangan, pendekatan Keuangan Sektor Publik, pendekatan administrasi negara termasuk administrasi pembangunan, pendekatan sejarah perkembangan sistem anggaran, pendekatan organisasi sebagai sistem terbuka.

(a) Pendekatan Ketatalaksanaan Keuangan

Melalui pendekatan ketatalaksanaan keuangan (*financial management*), maka pembahasan administrasi keuangan mencakup fungsi perencanaan keuangan, ketatalaksanaan penggunaan dana, penyediaan atau penggunaan dana yang diperlukan. Menurut Robert W Johnson, sebagaimana dikutip Abdullah (1982), fungsi ketatalaksanaan adalah perencanaan keuangan (*financial planning*), pengambilan keputusan alokasi dana di antara berbagai kemungkinan investasi pada aktiva (*managing assets*), menarik dana dari luar (*raising funds*), dan penanganan masalah-masalah khusus (*meeting special problems*).

Hakekat perencanaan adalah analisis, baik analisis intern maupun ekstern, baik jangka pendek, sedang maupun jangka panjang sebagai landasan untuk menyusun serangkaian tindakan pada masa mendatang dalam usaha mencapai tujuan tertentu. Perencanaan keuangan mencakup proyeksi terhadap aliran kas (*cash*

flows) serta proyeksi terhadap kebutuhan investasi pada masa mendatang (*capital budgeting*).

Perencanaan atas aliran masuk dan keluar dari kas dan proses pengambilan keputusan terhadap alokasi dana di antara berbagai kemungkinan merupakan dua fungsi ketatalaksanaan keuangan yang erat hubungannya. Jika aliran keluar dari kas melebihi aliran masuk ke kas sebagaimana yang diperkirakan akan terjadi pada masa mendatang dan saldo kas tidak mencukupi untuk menyerap kekurangan, maka perlu diperoleh atau ditarik dana dari luar melalui berbagai bentuk dan kemungkinan pemilihan dan pinjaman yang ada. Pendekatan Keuangan

Sektor Publik

Bila administrasi keuangan ditinjau dari sudut pendekatan Keuangan Sektor Publik, maka pembahasan mencakup keuangan badan hukum publik, baik Keuangan Sektor Publik maupun keuangan badan hukum publik yang lebih rendah. Pembahasan biasanya lebih ditekankan pada segi-segi yang berkaitan dengan pengeluaran negara, pendapatan negara, perpajakan, hutang negara dan anggaran negara.

Goedhart (dikutip oleh Ratmoko, 1973) menyatakan bahwa cakupan Keuangan Sektor Publik meliputi segi yang berhubungan dengan fungsi fiskal, lembaga fiskal, teori tentang barang dan jasa-jasa sosial atau publik, teori tentang distribusi optimal, politik fiskal, struktur pengeluaran, struktur penerimaan, pengaruh pajak dan pengeluaran pemerintah pada pola tingkah

laku kegiatan ekonomi, kebijaksanaan fiskal dalam kaitannya dengan alokasi sumber-sumber, distribusi pendapatan dan kekayaan, stabilisasi ekonomi serta masalah kebijaksanaan.

(b) Pendekatan Administrasi Negara (*Public Administration*)

Dari sudut administrasi negara, ada dua segi yang berkaitan dengan administrasi keuangan. *Pertama*, merupakan bidang keuangan yang luas, meliputi fungsi perhitungan dan pemungutan pajak, pemeliharaan dana, hutang negara dan administrasi hutang negara. *Kedua*, merupakan bagian dari administrasi negara, sebagaimana ditinjau melalui sudut pandangan pimpinan administrasi dan mereka yang mempunyai perhatian terhadap apa yang dilakukannya.

Administrasi keuangan terdiri dari serangkaian langkah di mana dana disediakan untuk pejabat-pejabat tertentu menurut prosedur-prosedur yang dapat menjamin pertanggungjawaban yang sah dan menjamin apa daya guna penggunaan dana tersebut. Bagian utamanya adalah anggaran belanja, pembukuan, pembelian dan persediaan. Anggaran belanja adalah perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang seimbang untuk suatu waktu tertentu.

Di bawah wewenang pimpinan administrasi, anggaran belanja itu merupakan catatan pelaksanaan pekerjaan pada masa lalu, suatu metode pengawasan pada waktu ini dan proyeksi melalui rencana-rencana untuk masa yang akan datang. Daya yang ada pada pemerintah terutama

berasal dari pemungutan pajak, pinjaman-pinjaman serta pendapatan lain yang bukan berasal dari pajak.

Administrasi keuangan menyangkut lima segi kebijaksanaan nasional yang terpisah-pisah (Abdullah,1982:6), yaitu:

- (1) Kebijakan ekonomi, menyangkut hubungan antara pengeluaran pemerintah dan semua pendapatan lainnya;
- (2) Kebijakan utang (bagaimana pemerintah mengadakan dan membayar kembali utang-utang);
- (3) Kebijakan pendapatan (menentukan besarnya secara relatif dari berbagai sumber penerimaan serta persoalan pajak-pajak yang harus dikenakan);
- (4) Kebijakan pengeluaran; dan
- (5) Kebijakan pelaksanaan.

Perumusan kebijaksanaan fiskal mempertimbangkan pengaruh dari administrasi Keuangan Sektor Publik terhadap keseluruhan pola tingkah laku kehidupan ekonomi bangsa. Bukan semata-mata penemuan sumber penerimaan untuk memenuhi kebutuhan pengeluaran tetapi juga pada masalah-masalah perpajakan, hubungan pengeluaran pemerintah pada perekonomian, sehingga bisa dimengerti peranan dan pengaturan pemerintah dalam bidang perekonomian nasional. Masalah kebijaksanaan fiskal demikian penting dalam rangka memberikan kerangka-dasar untuk proses anggaran.

Nilai yang sangat penting dan menekan keseluruhan proses anggaran adalah pertanggungjawaban (*accountability*). Maksud utama dari pertanggungjawaban keuangan adalah untuk menjamin pertanggungjawaban demokratis kepada rakyat. Aparatur negara mempunyai dua bentuk pertanggung jawaban, yaitu pertanggungjawaban keuangan dan pertanggungjawaban pengambilan keputusan yang bijak dan jujur dalam bidang keuangan. Terjaminnya kejujuran dalam pemerintahan dapat dilakukan dengan membagi kekuasaan diantara berbagai aparatur negara (otorisator, ordonator, bendaharawan).

(c) Pendekatan Sejarah Perkembangan Sistem Anggaran

Ditinjau dari sudut sejarah perkembangan sistem anggaran, maka administrasi keuangan telah berkembang dari Administrasi Keuangan Tradisional (yang berorientasi pada pengawasan) yang telah dikembangkan (di Amerika Serikat) sejak tahun 1789 ke arah Administrasi Keuangan Kinerja (*Performance Financial Administration*) pada tahun 1949 (berorientasi pada ketatalaksanaan). Perkembangan selanjutnya terjadi dari Administrasi Keuangan Hasil Karya ke arah sistem Administrasi Keuangan Terpadu (*Integrated Financial Administration*) yang berorientasi pada perencanaan dan atau tujuan-tujuan yang hendak dicapai.

Dalam pasal 1 PP. No. 105 tahun 2000 pengertian Keuangan Sektor Publik adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam

kerangka APBD. Pengertian Keuangan Sektor Publik adalah semua hak dan kewajiban negara serta segala sesuatu yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban tersebut yang dapat dinilai dengan uang (Soekarwo, 2005:23).

Dari pengertian Keuangan Sektor Publik tersebut, maka pengertian keuangan daerah pada dasarnya sama dengan pengertian Keuangan Sektor Publik di mana “negara” dianalogikan dengan “daerah”. Hanya saja dalam konteks ini keuangan daerah adalah semua hak-hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang. Demikian pula sesuatu baik uang maupun barang yang dapat menjadi kekayaan daerah berhubungan dengan pelaksanaan hak-hak kewajiban tersebut dan tentunya dalam batas-batas kewenangan daerah (Soekarwo, 2005:45).

Perumusan Keuangan Sektor Publik menggunakan beberapa pendekatan, yaitu: (1) Pendekatan dari sisi obyek; (2) Pendekatan dari sisi subyek; (3) Pendekatan dari sisi proses; dan (4) Pendekatan dari sisi tujuan. Dari sisi obyek Keuangan Sektor Publik akan meliputi seluruh hal dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, di dalamnya termasuk berbagai kebijakan dan kegiatan yang terselenggara dalam bidang fiskal, moneter dan atau pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Selain itu segala sesuatu dapat berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subyek, Keuangan Sektor Publik meliputi negara, dan/atau pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan Keuangan Sektor Publik. Keuangan Sektor Publik dari sisi proses mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan

pengelolaan obyek di atas mulai dari proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Terakhir, Keuangan Sektor Publik juga meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, pendekatan terakhir ini dilihat dari sisi tujuan.

Dengan pendekatan sebagaimana diuraikan di atas, UU No. 17/2003 merumuskan sebagai berikut: “Keuangan Sektor Publik adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut” (Pasal 1 huruf 1 UU No. 17/2003).

Ruang lingkup Keuangan Sektor Publik sesuai dengan pengertian tersebut diuraikan dalam Pasal 2 UU No. 17/2003 meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat

dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau daerah;

h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;

i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Bidang pengelolaan Keuangan Sektor Publik yang demikian luas secara ringkas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Sub bidang pengelolaan fiskal meliputi enam fungsi, yaitu:

a. Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal. Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal ini meliputi penyusunan Nota Keuangan dan RAPBN, serta perkembangan dan perubahannya, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan ekonomi makro, pendapatan negara, belanja negara, pembiayaan, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan fiskal dalam rangka kerjasama internasional dan regional, penyusunan rencana pendapatan negara, hibah, belanja negara dan pembiayaan jangka menengah, penyusunan statistik, penelitian dan rekomendasi kebijakan di bidang fiskal, keuangan, dan ekonomi.

b. Fungsi penganggaran. Fungsi ini meliputi penyiapan, perumusan, dan pelaksanaan kebijakan, serta perumusan standar, norma, pedoman, kriteria, prosedur dan pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang APBN.

c. Fungsi administrasi perpajakan.

d. Fungsi administrasi kepebeanaan.

e. Fungsi perbendaharaan. Fungsi perbendaharaan meliputi perumusan kebijakan, standard, sistem dan prosedur di bidang pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah serta akuntansi pemerintah pusat dan daerah, pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengelolaan kas negara dan perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang dalam negeri dan luar negeri, pengelolaan piutang, pengelolaan barang milik/kekayaan negara (BM/KN), penyelenggaraan akuntansi, pelaporan keuangan dan sistem informasi manajemen Keuangan Sektor Publik.

f. Fungsi pengawasan keuangan.

Sementara itu, bidang moneter meliputi sistem pembayaran, sistem lalu lintas devisa, dan sistem nilai tukar. Adapun bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan meliputi pengelolaan perusahaan negara/daerah.

2.5.2 Paradigma Baru Keuangan Sektor Publik

Seiring dengan diterapkannya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terjadi pergeseran dan pengelolaan keuangan publik di Indonesia. Pergeseran terjadi berkaitan dengan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih desentralistik. Pengelolaan sumber-sumber keuangan juga mengalami pergeseran, banyak sumber-sumber keuangan publik yang disentralisasikan kepada daerah kabupaten dan kota, demi

terselenggaranya rumah tangga daerah otonomi. Optimalisasi pengelolaan keuangan di daerah dimaksudkan agar pemerintah daerah sebagai penyelenggara otonomi tidak mengalami defisit fiskal. Oleh karena itu, dilaksanakan reformasi segala bidang meliputi reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen sektor publik terutama yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan publik demi untuk mendukung terciptanya *good governance*. Menurut Mardiasmo (2002), reformasi lanjutan dilaksanakan terutama dikaitkan dengan sistem pengelolaan Keuangan Sektor Publik di daerah yang meliputi: (a) reformasi sistem pembiayaan (*financing reform*); (b) reformasi sistem penganggaran (*budgeting reform*); (c) reformasi sistem akuntansi (*accounting reform*); (d) reformasi sistem pemeriksaan (*audit reform*); dan (e) reformasi sistem manajemen keuangan daerah (*financial management reform*).

Tuntutan pembaruan sistem keuangan publik dimaksudkan agar pengelolaan uang rakyat secara transparan sehingga tercipta akuntabilitas publik. Reformasi manajemen keuangan publik terkait dengan perlunya digunakan modul pengelolaan keuangan publik yang baru yang sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman. Menurut Mardiasmo (2002), reformasi keuangan daerah berhubungan dengan perubahan sumber-sumber penerimaan keuangan daerah. Dimensi reformasi keuangan daerah adalah sebagai berikut:

- a. Perubahan kewenangan daerah dalam pemanfaatan dana perimbangan keuangan;
- b. Perubahan prinsip pengelolaan anggaran;
- c. Perubahan prinsip penggunaan dana pinjaman dan defisit spending;

- d. Perubahan strategi pembiayaan.

2.5.3 Keuangan Sektor Publik dalam Perspektif Administrasi Publik

Ilmu tentang keuangan publik berkembang menurut perkembangan peran atau aktivitas pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik dan menyejahterakan masyarakat. Pada dasarnya ilmu tentang keuangan publik mempelajari tentang penerimaan dan pengeluaran negara beserta pengaruh-pengaruhnya terhadap kehidupan masyarakat suatu negara. Oleh karena itu, ruang lingkup keuangan publik meliputi hal-hal berikut ini:

- a. Pengeluaran atau belanja negara (baik pusat maupun daerah);
- b. Penerimaan negara (baik pusat dan atau daerah);
- c. Dampak pengeluaran atau belanja negara dan penerimaan negara terhadap kehidupan masyarakat atau dampak APBN atau APBD terhadap kehidupan masyarakat.

Kesamaan antara keuangan privat dengan keuangan sektor publik adalah:

- a. Keuangan privat atau Keuangan Sektor Publik berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang menyangkut pembelian, penjualan dan transaksi-transaksi yang lain;
- b. Untuk membiayai kegiatan-kegiatannya maka baik sektor keuangan privat ataupun sektor Keuangan Sektor Publik bisa menaikkan pinjamannya, melakukan pembayaran dan lain-lain;
- c. Sektor keuangan privat ataupun sektor Keuangan Sektor Publik sama-sama bertujuan ingin memuaskan keinginan masyarakat;

d. Baik sektor keuangan privat ataupun sektor Keuangan Sektor Publik mempunyai sumber yang terbatas.

Perbedaan antara keuangan privat dan keuangan sektor publik

Keuangan privat mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Sektor ini harus hidup dengan sarana yang dimiliki sendiri sehingga mungkin bisa terjadi defisit apabila pengeluaran lebih besar dari pada pendapatan;
- b. Tanpa pembayaran kembali pinjaman-pinjaman sebelumnya maka sektor keuangan privat ini akan kehilangan kepercayaan kredit di dalam pasar;
- c. Pinjaman hanya dapat dilakukan terhadap pihak luar;
- d. Bunga pinjaman sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- e. Tidak mempunyai kemampuan untuk mencipta/mencetak uang;
- f. Mengikuti *market principles*;
- g. Merencanakan kegiatannya dengan mempertimbangkan penerimaannya lebih dahulu, kemudian pengeluarannya.

Keuangan Sektor Publik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Hidup dengan sarana yang lebih kompleks apabila terjadi defisit maka negara bisa menetapkan budget defisit untuk mengatasinya;
- b. Pinjaman dapat dilakukan baik ke dalam maupun ke luar negeri;
- c. Bunga pinjaman bisa lebih rendah dibanding dengan pinjaman yang dilakukan oleh sektor swasta/sektor keuangan privat;
- d. Mempunyai kemampuan untuk mencipta/mencetak uang;
- e. Mengikuti prinsip anggaran (*budget principle*);

f. Dalam merencanakan kegiatannya, pengeluaran ditetapkan terlebih dahulu, kemudian penerimaannya.

(1) Perspektif *New Public Management* (NPM)

Sejak pertengahan tahun 1980-an, telah terjadi perubahan manajemen sektor publik yang cukup drastis dari sistem manajemen tradisional yang terkesan kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Perubahan tersebut bukan sekedar perubahan kecil dan sederhana, tetapi perubahan besar yang telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Paradigma baru yang muncul dalam manajemen sektor publik tersebut adalah pendekatan *New Public Management* (NPM).

Model NPM berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan pada kebijakan. Penggunaan paradigma baru tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi pada pemerintah, diantaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*), dan kompetisi tender. Salah satu model pemerintahan di era NPM adalah model pemerintahan yang diajukan oleh Osborne dan Gaebler (1992) yang tertuang dalam pandangannya yang dikenal dengan konsep "*Reinventing Government*".

Perspektif baru pemerintah menurut Osborne dan Gaebler tersebut adalah:

- (1) Pemerintahan katalis (fokus pada pemberian arahan bukan produksi layanan publik),
- (2) Pemerintah milik masyarakat (lebih memberdayakan masyarakat dari pada melayani),

- (3) Pemerintah yang kompetitif (mendorong semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik),
- (4) Pemerintah yang digerakkan oleh misi (mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi digerakkan oleh misi),
- (5) Pemerintah yang berorientasi hasil (membiayai hasil bukan masukan),
- (6) Pemerintah berorientasi pada pelanggan (memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi),
- (7) Pemerintah wirausaha (mampu menciptakan pendapatan dan tidak sekedar membelanjakan),
- (8) Pemerintah yang antisipatif (berupaya mencegah daripada mengobati),
- (9) Pemerintah desentralisasi (dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja), dan
- (10) Pemerintah berorientasi pada mekanisme pasar (mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar/sistem insentif dan bukan mekanisme administratif/sistem prosedur dan pemaksaan).

Munculnya konsep *New Public Management* (NPM) berpengaruh langsung terhadap konsep anggaran negara pada umumnya. Salah satu pengaruh itu adalah terjadinya perubahan sistem anggaran dari model anggaran tradisional menjadi anggaran yang lebih berorientasi pada kinerja. Hal ini telah mendorong upaya di berbagai negara untuk mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran negara. Seiring dengan perkembangan tersebut, muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik, antara lain: Teknik Anggaran Kinerja (*Performance Budgeting*), *Zero Based Budgeting* (ZBB), dan *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS). Dalam konteks kebijakan

manajemen Keuangan Sektor Publik di Indonesia, dikembangkan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja (ABK).

Uraian lebih lanjut teknik penganggaran tersebut adalah sebagai berikut:

(a) Teknik Anggaran Kinerja (*Performance Budgeting*)

Pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan karena tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Pendekatan ini sangat menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output. Pendekatan ini juga mengutamakan mekanisme penentuan prioritas tujuan serta pendekatan yang sistematis dan rasional dalam proses pengambilan keputusan. Untuk mengimplementasikan hal-hal tersebut, anggaran kinerja dilengkapi dengan teknik analisis antara biaya dan manfaat.

Sistem penganggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Penerapan sistem anggaran kinerja dalam penyusunan anggaran dimulai dengan perumusan program dan penyusunan struktur organisasi pemerintah yang sesuai dengan program tersebut. Kegiatan tersebut mencakup pula penentuan unit kerja yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program, serta penentuan indikator kinerja yang digunakan sebagai tolok ukur dalam mencapai tujuan program yang telah ditetapkan.

Penganggaran berbasis kinerja (ABK) adalah penyusunan anggaran dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran (mengacu pada Pasal 7 ayat (1) PP No. 21 Tahun 2004). Dalam penganggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan (mengacu pada Pasal 7 ayat (2) PP No. 21 Tahun 2004). Kondisi yang diharapkan dari penerapan anggaran berbasis kinerja (ABK), antara lain: (1) meningkatkan keefektifan alokasi anggaran melalui perancangan program/kegiatan yang diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang ditetapkan; (2) meningkatkan efisiensi pengeluaran melalui penentuan satuan biaya keluaran; dan (3) oleh karenanya meningkatkan kredibilitas dan akuntabilitas.

Instrumen yang digunakan dalam pelaksanaan (ABK) adalah Rencana Strategik (RENSTRA): (1) dalam UU No. 25 Tahun 2004 Pasal 7 ayat (1) antara lain disebutkan bahwa "Renstra-SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif"; dan (2) Dalam PP. No. 58/2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dalam Pasal 31 ayat (1), dijelaskan SKPD menyusun rencana strategis yang selanjutnya disebut Renstra-SKPD yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

(b) *Zero Based Budgeting (ZBB)*

Konsep *Zero Based Budgeting* dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan yang ada pada sistem anggaran tradisional. Penyusunan anggaran dengan menggunakan konsep ZBB dapat menghilangkan kelemahan pada konsep *incrementalism* dan *line item* karena anggaran diasumsikan mulai dari nol (*zero base*).

Penyusunan anggaran yang bersifat *incremental* mendasarkan besarnya realisasi anggaran tahun ini untuk menetapkan anggaran tahun depan, yaitu dengan menyesuaikan tingkat inflasi atau jumlah penduduk. ZBB tidak berpatokan pada anggaran tahun lalu untuk menyusun anggaran tahun ini, namun didasarkan pada kebutuhan saat ini. Dengan ZBB, seolah-olah proses anggaran dimulai dari hal-hal yang baru sama sekali. Item anggaran yang sudah tidak relevan dan tidak mendukung pencapaian tujuan organisasi dapat hilang dari struktur anggaran, atau mungkin juga muncul item baru.

(c) *Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS)*

PPBS merupakan teknik penganggaran yang didasarkan pada teori sistem yang berorientasi pada *output* dan tujuan dengan penekanan utamanya pada alokasi sumber daya berdasarkan analisis ekonomi. Sistem anggaran PPBS tidak mendasarkan pada struktur organisasi tradisional yang terdiri dari divisi-divisi, namun berdasarkan program, yaitu pengelompokan aktivitas untuk mencapai tujuan tertentu.

PPBS adalah salah satu model penganggaran yang ditujukan untuk membantu manajemen pemerintah dalam membuat keputusan alokasi sumber

daya secara lebih baik. Hal tersebut disebabkan sumber daya yang dimiliki pemerintah sangat terbatas jumlahnya, sedangkan tuntutan masyarakat tidak terbatas jumlahnya. Dalam keadaan tersebut pemerintah dihadapkan pada pilihan alternatif keputusan yang memberikan manfaat paling besar dalam pencapaian tujuan bernegara secara keseluruhan. PPBS memberikan kerangka untuk membuat pilihan tersebut.

Pendekatan baru dalam sistem anggaran negara tersebut menurut

Mardiasmo (2002), cenderung memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Komprehensif/komparatif,
- b. Terintegrasi dan lintas departemen,
- c. Proses pengambilan keputusan yang rasional,
- d. Berjangka panjang,
- e. Spesifikasi tujuan dan urutan prioritas,
- f. Analisis *total cost and benefit* (termasuk *opportunity cost*),
- g. Berorientasi pada *input*, *output*, dan *outcome*, bukan sekedar *input*,
- h. Adanya pengawasan kinerja.

2.5.4 Pengeluaran Negara dan Fungsi Negara

Pengeluaran negara adalah pengeluaran atau setiap penggunaan uang dan sumberdaya suatu negara untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah atau negara dalam rangka menjalankan fungsinya mewujudkan kesejahteraan rakyatnya (Mardiasmo, 2002).

a. Fungsi Negara dalam Sistem Kapitalisme

Sistem kapitalisme adalah suatu sistem di mana barang capital dimiliki oleh swasta atau perorangan yang digunakan untuk mencari laba bagi pemilikinya. Sistem kapitalisme, sistem ekologi bebas, mekanisme pasar, dan pemilikan pribadi atas barang-barang dan jasa-jasa. Setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengurus kepentingannya masing-masing dan setiap orang berusaha mencari kepuasan dan/atau kemakmuran yang sebesar-besarnya. Apabila kemakmuran seseorang tercapai dengan setinggi-tingginya maka kemakmuran masyarakat juga akan tercapai dengan sebesar-besarnya pula. Jadi, terdapat keselarasan antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat.

Adam Smith, salah seorang pelopor sistem kapitalisme, sebagaimana dikutip oleh Mardiasmo (2002), membedakan pengeluaran pemerintah menjadi empat jenis, yaitu: (1) *Expense of Defense*; (2) *Expense of Justice*; (3) *Expense of Public Work and Public Institutions*; dan (4) *Expense of Supporting the Dignity of the Sovereign*.

b. Fungsi Negara Berdasarkan Sistem Sosialisme

Fungsi negara dalam sistem ini adalah menguasai segala bidang (bersifat *omnipotent*), tetapi hal ini tidak berarti bahwa di dalam sistem sosialisme tidak ada hak-hak serta kebebasan-kebebasan individual. Di dalam sosialisme, hak-hak serta kebebasan-kebebasan individual masih ada meskipun

dalam lingkup yang terbatas. Sistem ini lebih menekankan demokrasi ekonomi dari pada hanya demokrasi politik seperti pada sistem kapitalisme.

- (a) Fungsi Negara menurut Richard A. Musgrave, sebagaimana dikutip oleh Mardiasmo (2002), adalah: (1) *Allocation Branch*; (2) *Distribution Branch*; dan (3) *Stabilization Branch*.
- (b) Fungsi Negara menurut John Stuart Mill adalah: (1) *Necessary function of government*; dan (2) *Optional function of government*.
- (c) Fungsi Negara menurut UUD 1945 adalah: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

2.5.5 Pengeluaran Negara

Perkembangan kegiatan pemerintah dari tahun ke tahun memperlihatkan bahwa peran pemerintah selalu meningkat hampir di dalam semua macam sistem perekonomian. Hal ini dapat dilihat dari semakin besarnya pengeluaran pemerintah.

Dua macam sifat pengeluaran pemerintah, yaitu: (a) Pengeluaran yang bersifat exhaustive; dan (b) Pengeluaran yang sifatnya transfer saja.

Hukum tentang selalu meningkatnya kegiatan pemerintah (*Law of Ever of Increasing State Activity*) dari Adolph Wagner mengatakan bahwa pengeluaran pemerintah selalu meningkat dari tahun ke tahun baik dalam arti uang maupun

secara riil. Sebab-sebab dari kegiatan dan pengeluaran negara atau pemerintah yang selalu meningkat adalah berikut ini:

- (a) Meningkatnya fungsi pertahanan, keamanan dan ketertiban;
- (b) Meningkatnya fungsi kesejahteraan;
- (c) Meningkatnya fungsi perbankan; dan
- (d) Meningkatnya fungsi pembangunan.

Agar dapat tercapai suatu hasil yang maksimal, perlu diciptakan suatu pedoman bagi pelaksanaan aktivitas pemerintah. Pertama harus ditentukan sasaran dari pengeluaran atau sasaran dari setiap kegiatan pemerintah. Selanjutnya kita harus membandingkan hasil-hasil yang mungkin diperoleh dari kegiatan-kegiatan dengan seandainya kegiatan-kegiatan itu dilakukan oleh swasta (Mardiasmo, 2002).

2.5.6 Prinsip Pokok dalam Pengeluaran Negara

Dalam melaksanakan fungsinya pemerintah menggunakan sumber-sumberdaya ekonomi yang dimiliki atau dikuasai olehnya baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Agar sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah dapat tercapai dengan baik maka pemerintah dalam mempergunakan uang dan sumberdaya ekonomi lainnya haruslah berpedoman kepada prinsip-prinsip pokok yang telah digariskan. Prinsip-prinsip pokok dalam pengeluaran negara itu disebut dengan *canon of government expenditure*. Prinsip-prinsip pokok tersebut adalah sebagai berikut: (a) Asas moralita; (b) Asas nasionalita; (c) Asas kerakyatan atau demokrasi; (d) Asas rasionalita; (e) Asas fungsionalita atau asas teologis; (f) Asas perkembangan; dan (g) Asas keseimbangan dan keadilan.

Ketujuh asas tersebut satu sama lain bersifat saling mengikat dan keseluruhan asas sifatnya saling mendukung sehingga satu asas tidak bisa berdiri sendiri. Keseluruhan asas harus berjalan searah, serasi, dan apabila salah satu asas mengalami kemunduran maka akibatnya unsur-unsur atau asas-asas yang lain juga mengalami kemunduran dan sebaliknya.

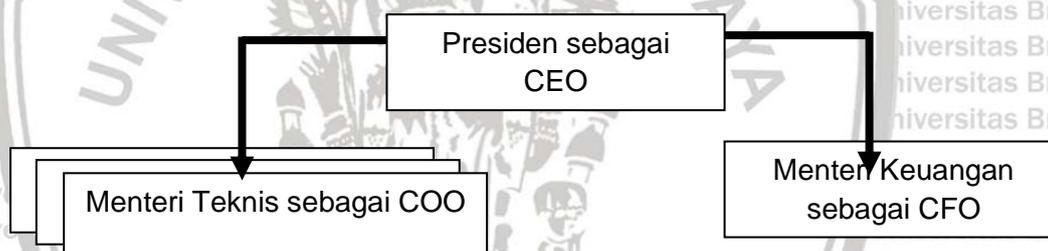
2.5.7 Asas-asas Pengelolaan Keuangan Sektor Publik

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan Keuangan Sektor Publik perlu diselenggarakan secara professional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945. Sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 tersebut, UU No. 17/2003 menjabarkannya ke dalam asas-asas umum yang telah lama dikenal dalam pengelolaan kekayaan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan dan asas spesialisasi; maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan Keuangan Sektor Publik, antara lain: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan Keuangan Sektor Publik, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Sektor Publik sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. (Pasal 6 UU No. 17/2003). Pada dasarnya Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan atas pengelolaan Keuangan Sektor Publik sebagai bagian dari kekuasaan

pemerintahan. Sebagian kekuasaan itu diserahkan kepada Menteri Keuangan yang kemudian berperan sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan negara dalam kekayaan negara yang dipisahkan.

Sebagian kekuasaan lainnya diberikan kepada menteri/pimpinan lembaga sebagai pengguna anggaran/pengguna barang lembaga/kementerian yang dipimpinnya. Jika Presiden memiliki fungsi sebagai *Chief Executive Officer* (CEO) maka Menteri Keuangan berperan dan berfungsi sebagai *Chief Financial Officer* (CFO) sedangkan menteri/pimpinan lembaga berperan sebagai *Chief Operating Officers* (COOs). Hubungan tersebut tergambar seperti pada gambar berikut.



Gambar 2.1 Delegasi Wewenang Kekuasaan Atas Pengelolaan Keuangan Sektor Publik

Sumber: Halim (2001).

Pemisahan fungsi seperti di atas dimaksudkan untuk membuat kejelasan dan kepastian dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab. Sebelumnya fungsi-fungsi tersebut belum terbagi secara tegas sehingga seringkali terjadi tumpang tindih antar lembaga. Pemisahan ini juga dilakukan untuk menegaskan terlaksananya mekanisme *checks and balances*. Selain itu, dengan fokusnya fungsi masing-masing kementerian atau lembaga diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme di dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah.

Menteri Keuangan dengan penegasan fungsi sebagai CFO akan memiliki fungsi-fungsi antara lain: (a) Pengelolaan kebijakan fiskal; (b) Penganggaran; (c) Administrasi Perpajakan; (d) Administrasi Kepabeanan; (e) Perbendaharaan (*Treasury*); dan (f) Pengawasan Keuangan.

Seperti halnya pemerintah pusat, pengelolaan keuangan daerah juga menggunakan pendekatan pembagian fungsi yang tidak berbeda.

Gubernur/Bupati/Walikota akan memiliki fungsi sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Daerah atau CEO, dinas-dinas sebagai COO, dan pengelola Keuangan Daerah sebagai CFO.

Asas umum penyelenggaraan Keuangan Sektor Publik meliputi:

- (1) Azas tahunan, artinya bahwa Keuangan Sektor Publik disusun pada setiap tahun;
- (2) Azas universalitas, artinya bahwa Keuangan Sektor Publik berlaku universal untuk semua bidang dan sektor dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat umum;
- (3) Azas kesatuan, artinya bahwa dalam penyelenggaraan Keuangan Sektor Publik tidak bisa dipisahkan antara satu bidang dengan bidang lain, satu sektor dengan sektor lain, melainkan merupakan satu kesatuan yang utuh dan saling terkait;
- (4) Azas spesialisitas, artinya bahwa meskipun penyelenggaraan Keuangan Sektor Publik merupakan satu kesatuan utuh, namun spesialisasi bidang dan sektor harus dilakukan dalam rangka keefektifan dan efisiensi anggaran;
- (5) Azas akuntabilitas berorientasi pada hasil, artinya bahwa setiap rupiah uang negara yang dikeluarkan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada publik

dan dalam pengalokasiannya harus menghasilkan sesuatu yang bermanfaat pada publik;

(6) Azas profesionalitas, artinya bahwa dalam pengelolaan Keuangan Sektor Publik harus dilakukan secara profesional;

(7) Azas proporsionalitas, artinya adalah bahwa pengelolaan Keuangan Sektor Publik harus dilakukan secara proporsioanl sesuai dengan kebutuhan dengan tetap mengacu kepada efisiensi, keefektifan, dan keadilan;

(8) Azas keterbukaan dalam pengelolaan Keuangan Sektor Publik, artinya bahwa dalam pengelolaan Keuangan Sektor Publik harus bersifat terbuka (transparan) sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

2.6 Dimensi Politik dalam Anggaran Publik

Setiap sistem politik, di dalamnya pasti memiliki mekanisme pembuatan kebijakan. Terutama bagi sistem politik yang memperhatikan aspek-aspek ‘keinginan rakyat’, maka keberadaan kepentingan yang khusus akan eksis dengan sendirinya. Eksistensi ini sifatnya natural, karena kepentingan merupakan bagian dari proses hidup manusia. Sebuah kepentingan, berarti minat dan aspirasi individu secara sadar tentang suatu hal, yang didasari oleh berbagai latar belakang sosial, ekonomi, dan budaya. Secara riil kepentingan ini sangat bervariasi dan jumlahnya sangat banyak. Seperti pendapat David B. Trumann (1995) pada dasarnya kelompok adalah sebuah kelompok ‘pembagi-sikap’ yang membuat klaim-klaim tertentu atas kelompok-kelompok dalam masyarakat dengan tindakan-tindakan tertentu terhadap instansi pemerintah. Moyes (1992) kelompok kepentingan

(*interest group*) ialah sejumlah orang yang memiliki kesamaan sifat, sikap, kepercayaan dan atau tujuan, yang sepakat mengorganisir diri untuk melindungi dan mencapai tujuan.

Wildavsky dan Caiden (2004) menyebutkan bahwa anggaran adalah suatu refleksi keuangan terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang hendak dilakukannya. Sebuah teori yang mengatakan kriteria untuk menentukan apa yang harus ada dalam sebuah anggaran, pada dasarnya tidak lebih dari teori bagaimana dan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah. Selanjutnya menurut Wildavsky dan Caiden lagi bahwa jika mengganti kata-kata "apa yang harus dilakukan oleh pemerintah" dengan kata "apa yang harus ada didalam anggaran" maka jelas teori *Budgeting* normatif akan konprehensif dan menjadi teori politik spesifik yang menjelaskan detail-detail aktivitas pemerintah pada waktu tertentu, yang menampilkan hasil dari perjuangan politik untuk tujuan politik.

Dalam memahami konsep dan pengertian politik mempunyai pemahaman yang luas yang akan menghasilkan sejumlah rumusan yang berbeda. Berangkat dari beragam rumusan tersebut Lucian W. Pye (1981) kemudian berusaha mengumpulkan prinsip-prinsip pembangunan politik yang pernah dikembangkan oleh para ilmu politik lain. Sepuluh definisi yang merupakan rangkuman pengertian berhasil diinventarisasi oleh Pye, yaitu: (1) pembangunan politik sebagai prasyarat politik bagi pembangunan ekonomi, (2) pembangunan politik sebagai ciri khas kehidupan politik sebagai modernisasi politik (4) pembangunan politik sebagai operasi negara bangsa. (5) pembangunan politik pembangunan administrasi dan hukum, (6) pembangunan politik sebagai mobilisasi dan partisipasi massa. (7)

pembangunan politik sebagai pembina demokrasi (8) pembangunan politik sebagai stabilitas dan perubahan yang teratur, (9) pembangunan politik sebagai mobilisasi dan kekuasaan, (10) pembangunan politik sebagai salah satu proses perubahan sosial yang multi-dimensi.

Selanjutnya Pye menyimpulkan tiga ciri utama dari pengertian-pengertian tersebut, yaitu persamaan, kapabilitas, deferensiasi, dan spesialisasi sebagai hal yang paling penting di dalam memahami konsep pembangunan politik. Persamaan berhubungan dengan masalah partisipasi massa dan pelaksana hukum. Kapabilitas berhubungan dengan sejauhmana sistem politik mampu mempengaruhi sistem sosial dan sistem ekonomi. Sedangkan deferensiasi dan spesialisasi berhubungan dengan struktur dalam sistem politik dan fungsinya.

Senada dengan Pye, Huntington (1983) mengajukan tiga kriteria untuk melihat peran politik, yaitu: (1) adanya rasionalisasi kekuasaan, (2) deferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi, dan (3) meningkatkan partisipasi masyarakat. Lebih jauh Huntington berpendapat proses pelebagaan tersebut berkembang dari institusi yang kaku menuju luwes, sederhana menuju rumit, ketidakbebasan menuju adanya kebebasan, dan perpecahan menuju keutuhan.

Upaya mencapai tujuan proses politik kepentingan kelompok kepentingan, dilakukan melalui berbagai cara dan sarana, sebagai menifestasi tindakan. Masing-masing cara memiliki konsekuensi dan dampak yang berbeda, begitu pula dengan tipe-tipe kelompok kepentingan yang menjalankannya. Menurut Lindblom (1980) dalam "*The Policy Making Process*" merumuskan tentang proses politik dari input ke proses output ditempuh melalui:

1. Dipelajari bagaimana masalah-masalah timbul dan masuk ke dalam agenda para pengambil keputusan pemerintah;
2. Bagaimanakah masyarakat merumuskan masalah-masalah tersebut untuk mengambil suatu tindakan;
3. Sikap yang diambil oleh para pemimpin dalam menerapkan kebijaksanaan; dan
4. Akhirnya bagaimanakah kebijaksanaan tersebut dievaluasi.

Secara umum anggaran publik diartikan sebagai rencana yang menggambarkan pikiran jumlah uang penerimaan dan pengeluaran (anggaran daerah dan negara). Pengertian ini didasarkan pada bahwa anggaran itu sebagai alat dan media bagi pemerintah untuk membangun perikehidupan masyarakat menuju penciptaan kehidupan yang lebih baik di masa yang akan datang (Jamaludin, 1982).

Kemudian Elmil (2002) mengatakan bahwa penganggaran adalah suatu proses penyusunan rencana keuangan, yaitu pendapatan dan pembiayaan, kemudian mengalokasikan dana ke masing-masing kegiatan sesuai dengan fungsi dan sasaran yang hendak dicapai. Masing-masing kegiatan tersebut kemudian dikelompokkan ke dalam program berdasarkan tugas dan tanggungjawab dari satuan kerja tertentu.

Menurut Wildavsky dan Caiden (2004) lembaga politik yang terwakilkan di legislatif dapat menggunakan pengaruh politiknya dengan mendistribusikan anggaran secara lebih mudah, mereka dapat memotong atau menambah suatu rancangan anggaran. Kegiatan atau perjuangan politik semacam ini menurut Wildavsky dan Caiden menjadi lebih baik dan menguntungkan untuk satu pihak,

namun dapat pula merugikan kepada pihak yang lain. Bahkan menurut Wildavsky dan Caiden bahwa negosiasi-negosiasi sering dilakukan oleh aktor-aktor politik dalam meloloskan suatu anggaran tertentu.

Selanjutnya Wildavsky dan Caiden (2004) menyebutkan dalam setiap keputusan pembuatan anggaran pimpinan pemerintahan yang dibantu oleh stafnya harus mengacu dari kebijakan atasan atau lembaga politik yang mencalonkannya sebagai pimpinan pemerintahan. Karena anggaran menampilkan konflik terhadap siapa preferensinya yang harus dipenuhi, maka orang tidak dapat berbicara tentang anggaran dengan lebih baik tanpa mempertimbangkan siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan, atau dengan menunjukkan bahwa tidak ada yang kalah, maka latar belakang yang tersembunyi dalam kebijakan memunculkan suatu anggaran, baik unit pengukuran, rentang waktu dan metode perhitungan, semuanya mempunyai implikasi politik (Wildavsky dan Caiden, 2004).

Selain itu keterlibatan politik didalam penyusunan anggaran juga tercermin pada kegiatan yang melibatkan warga negara secara signifikan dalam sebagian atau seluruh dari proses pembuatan kebijakan khususnya dalam kebijakan penganggaran, untuk hal tersebut maka perlu diperluas perdebatan politik didalam parlemen. Perdebatan politik tentang penyusunan anggaran tersebut bukan hanya antara eksekutif dengan lembaga legislatif tetapi juga dengan masyarakat luas dalam wacana politis dalam mengambil keputusan akan kebijakan publik (Habermas, 2001 dikutip dalam BIGS 2001).

Diskursus mengenai peran politik dalam proses perencanaan anggaran publik telah menjadi perdebatan yang panjang. Para ahli perencanaan telah melihat

proses perencanaan sebagai proses penerapan rasionalistis yang meliputi indentifikasi tujuan, alternatif dan kriteria. Pendekatan ini menekankan pada analisis tujuan, alat dan konsekuensinya, dengan peran para perencana yang kuat.

Maka model rasionalitas ini memandang peran kekuasaan dan politik sebagai gangguan (Lindbolm, 1965). Namun pendapat di atas mendapat kritikan dari penganut strukturalis. Dimana mereka berpendapat bahwa ekonomi amat terkait erat dengan politik. Perbedaan sumber daya yang dimiliki oleh para aktor, menyebabkan perbedaan kekuatan politik dan kekuasaan aktor. Faktor politik dan faktor ekonomi sangat berpengaruh dalam perencanaan anggaran, agenda pembangunan dan strategi pembangunan.

Dalam kancah politik Indonesia terdapat dua sudut yang saling bertolak belakang, dimana salah satu sisi negara mempunyai formasi yang besar dan jaringan atau hirarki yang ketat, yang dimulai dari pemerintah pusat sampai dengan pemerintahan desa. Negara mempunyai struktur birokrasi yang besar dan personilnya yang mengontrol dan melayani di berbagai sektor kebutuhan masyarakat, seperti melayani masyarakat di sektor keagamaan, dan sektor sosial seperti mengurus fakir miskin. Akan tetapi di sisi lain, negara juga masih bersifat tradisional, apalagi kalau sudah memasuki wilayah lokal. Dimana banyak ditemui politik yang kental dengan kekeluargaan dan kelompok atau yang disebut dengan politik dan negara patrimonial.

Hal tersebut diakui oleh beberapa pendapat bahwa bentuk politik yang ada di Indonesia mempunyai akar sejarah masa lalu, yaitu karakter patrimonial dan kekeluargaan/kekerabatan yang berbasis etnisitas tradisional yang sudah ada sejak

zaman kolonial sampai dengan masa Indonesia modern sekarang ini. Karakter patrimonial ini membuat daerah dikelola oleh kelompok tertentu saja, baik dalam jabatan publik maupun dalam distribusi sumber daya keuangan.

Di era desentralisasi sekarang ini, karakter patrimonial tambah menguat di berbagai daerah. Pada era ini ditandai dengan bangkitnya politik indentitas (kelompok, etnis). Sekarang dapat dilihat dan dirasakan politik kekerabatan dalam birokrasi daerah dan munculnya orang-orang kuat yang mempunyai kekuasaan baik berkuasa dalam bidang politik maupun dalam bidang ekonomi untuk mengendalikan sumber daya ekonomi politik daerah tentu untuk menambah keamanan mereka. Mereka para pengusaha politik dan penguasa ekonomi daerah ini adalah pemerintahan bayangan yang bisa setiap saat mengatur kehidupan berpolitik. Selain itu mereka menciptakan hubungan yang timpang dan menjaga jarak dengan masyarakat di daerah. Hubungan penguasa bayangan ini tidak dibangun dengan komunikasi publik dan kebijakan yang bersipat umum, tetapi dirajut dengan cara-cara personal dan pemurah hati yang mampu membius masyarakat untuk tunduk dan bersipat mahfum.

Berdasarkan pendapat disebutkan, maka politik dipahami sebagai upaya menciptakan kualitas kehidupan politik, yang ditandai oleh meningkatnya kapabilitas sistem politik, berkembangnya proses *diferensiasi* struktur spesialisasi fungsi, serta dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses politik.

Terkait pembangunan politik di bidang lingkungan hidup perlu dilakukan restrukturisasi kebijakan pemerintah dalam melihat hubungan antara pembangunan dan lingkungan (dikotomi pembangunan dan lingkungan), yaitu meninjau kembali

kebijakan atas hubungan antara pemerintah, masyarakat dan industri dalam suasana pembangunan berkelanjutan. Sedangkan pembangunan politik terhadap kelembagaan DPR menjadi penting sebagai institusi yang membawa inspirasi rakyat dan sekaligus pengambil kebijakan dalam upaya pembangunan di segala aspek, khususnya bidang lingkungan hidup.

Aspek politik dalam anggaran dimaknai sebagai proses politik yang memperjuangkan hak bagi rakyat. Upaya untuk menemukan formulasi yang tepat dalam penentuan anggaran adalah mengenai keadilan anggaran, maka seharusnya politik anggaran tentu akan berkaitan erat dengan usaha negara dan pemerintah memberikan jaminan sosial yang tepat bagi rakyat terutama bagi rakyat yang dibawah garis kemiskinan. Pola hubungan yang transparan, akuntabel, demokratis antara pemerintah dengan rakyat dan rasa curiga akan terhindari manakala negara/pemerintah/legislatif mampu melakukan proses dengan baik dan menguntungkan rakyat bukan pejabat. Anggaran juga dapat dilihat dari perspektif politik dimana dapat dimaknai investasi politik seorang warga negara kepada negara. Investasi yang dimaksud sebagai jaminan negara untuk memperjuangkan anggaran rakyat yang lebih di prioritaskan daripada anggaran belanja pejabat atau dinas-dinas yang ada.

Sedangkan menurut Wildavsky dan Caiden (2004) bahwa anggaran dapat diwujudkan dalam bermacam-macam cara, dan menekankan kepada dimensi politik. Dengan bagian ini berfokus kepada bagaimana konflik terhadap anggaran diperluas dan diperdalam dan bagaimana mereka dipecahkan dalam konteks institusional presiden dan kongres. Sebuah tema yang menyertai adalah bayangan

dari proses *appropriasi* dan implikasinya terhadap perselisihan kontrol anggaran.

Pada satu level anggaran adalah sebuah prediksi. Sebuah anggaran berisi kata-kata dan *figure* yang mengajukan pembelanjaan untuk tujuan dan sasaran tertentu. Kata-kata tersebut menjelaskan tipe pembelanjaan (gaji, perlengkapan, perjalanan) atau tujuan (mencegah perang, memperbaiki kesehatan mental, menyediakan perumahan bagi orang-orang penghasilan rendah), dan *figure* yang terkait pada masing-masing item. Barangkali mereka yang membuat anggota dimaksudkan sebagai hubungan langsung tentang apa yang ditulis di dalamnya dan kejadian-kejadian mendatang. Jika permintaan terhadap dana diberikan, jika mereka digunakan sesuai dengan instruksi, dan jika tindakan yang terlibat menghasilkan konsekuensi yang diinginkan, maka tujuan yang dinyatakan dalam dokumen akan dicapai. Dengan demikian anggaran menjadi hubungan antara sumberdaya keuangan dan perilaku manusia untuk mencapai sasaran kebijakan. Hanya melalui observasi maka memungkinkan untuk menentukan seberapa besar prediksi yang dipostulatkan dalam anggaran akan menjadi benar.

Dari uraian diatas dapat dipahami bahwa konteks dimensi anggaran dalam politik akan terkait siapa yang berperan dan dan siapa yang mendapat, serta sejauhmana kemampuan negara dalam memberikan jaminan kepada rakyatnya.

Namun yang terjadi politik dipahami dan dijalankan dalam konteks jangka pendek yang menguntungkan pihak-pihak terkait. Aturan dalam penentuan program hanya terletak pada level kepentingan masing-masing aktor, sedangkan masyarakat sering terjadi tidak mengetahui proses dan partisipasi dalam menentukan jauh dari proses yang terjadi, bahkan rakyat sendiri tidak mengetahui berapa persen anggaran yang

dilimpahkan untuk kesejahterannya. Maka penganggaran merupakan aktivitas politik, yang dalam proses maupun produknya adalah produk politik. Oleh karena itu dengan mencermati bagaimana anggaran dibuat dan prioritas-prioritas yang muncul dari anggaran tersebut memahami praktik politik yang dilakukan pemerintah dan dewan apakah mempunyai *political will* dalam penganggaran publik yang berbasis kebutuhan publik.

2.7 Penguatan dan Kinerja DPR

Istilah kinerja atau penampilan kerja seringkali disamakan dengan istilah yang lain yaitu *job performance*. Teori tentang *job performance* adalah teori psikologi tentang proses tingkah laku kerja seseorang hingga ia akan menghasilkan sesuatu yang akan menjadi tujuan dari pekerjaannya. Menurut Prawirosentono (1992:2) kinerja merupakan suatu hasil kerja yang dicapai oleh seorang atau kelompok orang dalam organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

Johnson dan Levin menyatakan bahwa ada dua faktor yang dapat mempengaruhi kinerja seseorang, yaitu:

- a. Faktor individual yang meliputi sikap, sifat-sifat kepribadian, sifat fisik, keinginan atau motivasinya, umur, jenis kelamin, pendidikan, pengalaman kerja, latar belakang, budaya dan variabel-variabel personal lainnya,
- b. Faktor sosial dan organisasi, meliputi kebijaksanaan organisasi, jenis latihan dan pengawasan, sistem upah dan lingkungan sosial.

Melemahnya peran lembaga legislatif sebagaimana mestinya sesuai dengan harapan masyarakat, disebabkan oleh dua faktor utama. Kedua faktor penyebab itu adalah faktor internal dan faktor eksternal. Fried (1996) menunjukkan 10 faktor yang menghambat berfungsinya lembaga politik, termasuk didalamnya lembaga legislatif (DPR). Faktor-faktor tersebut meliputi: informasi, keahlian, social power, popularitas, legitimasi, kepemimpinan, kekerasan (*violence*), peraturan (*rules*), *economic power*, *man power* dan jabatan (*office*). Sedangkan Curtis (1978) mengidentifikasi beberapa sumber kelemahan badan legislatif, yang meliputi kekurangan fasilitas kerja, kekurangan sarana penelitian dan kepustakaan, kekurangan tenaga sekretariat dan kurangnya spesialisasi komisi-komisi yang ada di lembaga tersebut.

Sementara itu, Imawan (1993:79) mengklasifikasikan faktor-faktor yang dapat menghambat anggota legislatif dalam melaksanakan fungsinya ke dalam dua faktor, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi:

a. Peraturan Tata Tertib

Tujuan diciptakannya sebuah peraturan adalah agar tugas-tugas yang dijalankan dapat dilaksanakan secara tertib dan efisien. Namun, bila peraturan itu terlalu detail, hal ini dapat menghambat pelaksanaan satu tugas. Peraturan tata tertib yang terlalu detail inilah yang menjerat para anggota legislatif untuk melaksanakan tugasnya.

b. Data dan Informasi

Hal yang paling menonjol dalam topik ini adalah terlambatnya anggota legislatif dalam memperoleh data dan informasi yang diperlukan dibandingkan

pihak eksekutif. Kondisi ini dapat dimaklumi, sebab pihak eksekutiflah yang bergelut dengan masalah pemerintahan sehari-hari. Selain itu, untuk memutuskan suatu tindakan/kebijakan yang sifatnya kolektif organisasi, jauh lebih sulit dibandingkan pada pihak eksekutif, mengingat banyaknya kepentingan yang ada dalam lembaga legislatif sehingga perlu adanya bargaining para anggota/lembaga.

c. Kualitas Anggota Legislatif

Secara formal, kualitas teknik anggota legislatif mengalami peningkatan, akan tetapi hal ini tidak berimplikasi secara signifikan terhadap peningkatan kinerja anggota legislatif. Persoalannya terpulang pada tekad dan mental anggota legislatif untuk benar-benar mewakili rakyat. Bukan rahasia umum, bahwa karena mereka dicalonkan oleh partai sehingga banyak anggota legislatif yang tidak memiliki akar dalam masyarakat. Kondisi semacam ini menimbulkan banyaknya anggota legislatif yang berperan seperti orang birokrat yang berfikir bahwa mereka harus dilayani rakyat dan bukan sebaliknya.

Sedangkan yang termasuk dalam kategori faktor eksternal, adalah:

- a. Mekanisme Sistem Pemilu yang kita anut, sebenarnya sudah sangat memadai untuk mendapatkan wakil rakyat yang representatif, namun mekanisme pelaksanaan sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar yang kita anut, telah banyak memunculkan tokoh-tokoh masyarakat karbitan. Penggunaan vote getter yang dikenal selama ini, telah membuka kemungkinan bagi munculnya tokoh yang sama sekali tidak dikenal oleh masyarakat.

b. Kejumhuan Kedudukan Eksekutif dan Legislatif

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, lembaga legislatif ditempatkan sebagai partner eksekutif. Partner dalam konteks ini lebih bersifat kooptasi, dimana satu pihak (eksekutif) kedudukannya jauh lebih kuat dari pihak yang lain (legislatif) sehingga kondisi ini sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing institusi/lembaga.

Sejalan dengan pendapat diatas, Thaib (2000:65) mengemukakan bahwa paling tidak faktor-faktor internal dan eksternal yang berpengaruh terhadap kinerja anggota legislatif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya adalah:

a. Faktor Internal

- 1) Peraturan Tata Tertib, yaitu mekanisme kerja intern lembaga legislatif diatur oleh sebuah Peraturan Tata Tertib.
- 2) Kualitas Anggota, faktor kualitas anggota merupakan faktor penting dalam mengoptimalkan pada lembaga legislatif. Peran yang lebih besar dari lembaga ini tidak akan mungkin dicapai bila para anggota lembaga tersebut tidak mempunyai kemampuan untuk itu.
- 3) Sarana dan Anggaran, keterbatasan dana yang tersedia bagi DPRD dapat menghambat pengembangan sarana penunjang yang diperlukan bagi kelancaran kerja institusi ini.
- 4) Faktor penghambat lain yang dapat dimasukkan dalam faktor internal ini adalah tradisi dan kejadian dalam sejarah lembaga legislatif selama ini terutama setelah kembali ke UUD 1945 yang menempatkan DPRD pada posisi lemah apabila berhadapan dengan pemerintah.

b. Faktor Eksternal

- 1) Sistem Pemilihan, sebagaimana kita ketahui bahwa dalam sistem politik Indonesia, para calon legislatif adalah calon-calon yang diajukan oleh organisasi politik mereka masing-masing.
- 2) Latar Belakang Sejarah dan Iklim Politik yang Berlaku, dalam sistem politik Indonesia, demokrasi eksekutif terhadap legislatif sangat kuat.
- 3) Masih kurangnya Kesadaran terhadap Amanat Konstitusi, dalam penjelasan UUD 1945 ditegaskan "... yang penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya Negara ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan ..." Dalam kenyataannya, pihak eksekutif belum sepenuhnya mendukung hubungan kerja dengan legislatif, dimana selama ini suara lembaga legislatif sering tidak diperhatikan dengan sungguh-sungguh oleh pihak eksekutif.

Dari uraian di atas menjelaskan bahwa kinerja DPR di dalam sistem politik merupakan cermin dari kadar terlaksananya kehidupan bernegara dan demokrasi, sehingga kajian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap kinerja lembaga seperti peran fraksi menjadi penting, mengingat tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh DPR dan fraksi saat ini sangat besar. DPR harus mampu memenuhi kualitas pribadi dan kelembagaan sehingga dapat bekerja sesuai UU dan harapan publik.

2.8 Kerangka Konseptual

Setiap sistem politik, di dalamnya pasti memiliki mekanisme pembuatan atau perumusan kebijakan, terutama bagi sistem politik yang memperhatikan

aspek-aspek “keinginan rakyat”, dan menerapkan demokrasi dalam sistem politiknya. Di dalam masyarakat selalu ada individu dan kelompok yang memiliki berbagai macam persoalan, kepentingan, dan kebutuhan yang menuntut untuk dipecahkan, yang didasarkan atas berbagai latar belakang sosial, ekonomi, dan budaya. Secara riil kepentingan ini sangat bervariasi dan jumlahnya sangat banyak. Berbagai masalah, kepentingan dan persoalan yang muncul dalam masyarakat tersebut, kemudian “ditangkap” oleh kelompok kepentingan untuk kemudian disalurkan atau “didesakkan” kepada pemerintah yang berkuasa agar diagendakan untuk dibahas menjadi kebijakan publik. Menurut Moyes (1992) kelompok kepentingan (*interest group*) adalah sejumlah orang yang memiliki kesamaan sifat, sikap, kepercayaan dan atau tujuan, yang sepakat mengorganisir diri untuk melindungi dan mencapai tujuan.

Selain kelompok kepentingan (*interest group*), salah satu institusi yang secara formal bertugas menyerap berbagai aspirasi yang berkembang dalam masyarakat untuk kemudian diajukan sebagai agenda kebijakan publik adalah partai politik. Dalam negara demokrasi, partai politik memiliki beberapa fungsi, yaitu: *pertama*, sarana komunikasi politik yaitu sebagai jembatan antara “mereka yang memerintah (*the rulers*) dengan “mereka yang diperintah” (*the roled*). *Kedua*, menyampaikan aspirasi di dalam pengambilan keputusan. *Ketiga*, sebagai sarana sosialisasi politik, yaitu proses dimana masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari generasi ke generasi berikutnya. *Keempat*, partai politik juga sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*). Di negara demokrasi yang masyarakatnya bersifat terbuka, adanya perbedaan dan persaingan pendapat sudah

merupakan sesuatu yang wajar. Akan tetapi dalam masyarakat yang heterogen sifatnya, maka pendapat ini akan dapat diselesaikan oleh partai politik, sekurang-kurangnya dapat diatur sedemikian rupa sehingga akibat-akibat negatifnya dapat ditekan seminimal mungkin.

Kebijakan publik adalah salah satu konsep dalam ilmu politik (Budiardjo, 2009:2), dan oleh karena itu kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari proses politik yang terjadi di dalam perumusannya dan juga dalam implementasinya.

Menurut Dunn (2003), kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan tersebut mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk melaksanakannya. Demikian pula halnya dengan kebijakan anggaran, proses penyusunannya merupakan suatu proses politik, dan melibatkan parta-partai politik yang ada di parlemen dalam proses pembahasannya.

Wildavsky dan Caiden (2004) mencoba menghubungkan antara anggaran dengan kebijakan publik, dengan menyatakan bahwa anggaran adalah suatu refleksi keuangan terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang akan dilakukannya. Sebuah teori yang mengatakan kriteria untuk menentukan apa yang harus ada dalam sebuah anggaran, pada dasarnya tidak lebih dari teori bagaimana dan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah. Apa yang harus dan akan dilakukan oleh pemerintah dalam bidang anggaran jelas merupakan kebijakan pemerintah (publik). Jika mengganti kata-kata "apa yang harus dilakukan oleh pemerintah" dengan kata "apa yang harus ada di dalam anggaran", maka jelas teori *budgeting*

akan menjelaskan secara komprehensif dan menjadi teori politik spesifik yang menjelaskan detail-detail aktivitas pemerintah pada waktu tertentu, yang menampilkan hasil dari perjuangan politik dan untuk mencapai tujuan politik pula.

Menurut Wildavsky dan Caiden (2004) lembaga politik yang terwakilkan di legislatif dapat menggunakan pengaruh politiknya dengan mendistribusikan anggaran secara lebih mudah, mereka dapat memotong atau menambah suatu rancangan anggaran. Kegiatan atau perjuangan politik semacam ini menurut Wildavsky dan Caiden menjadi lebih baik dan menguntungkan untuk satu pihak, namun dapat pula merugikan pihak yang lain. Bahkan menurut Wildavsky dan Caiden bahwa negosiasi-negosiasi sering dilakukan oleh aktor-aktor politik dalam meloloskan suatu anggaran tertentu. Mereka menyebutkan bahwa dalam setiap keputusan pembuatan anggaran, pimpinan pemerintahan yang dibantu oleh stafnya harus mengacu dari kebijakan atasan atau lembaga politik yang mencalonkannya sebagai pimpinan pemerintahan. Karena anggaran menampilkan konflik terhadap siapa preferensinya yang harus dipenuhi, maka orang tidak dapat berbicara tentang anggaran dengan lebih baik tanpa mempertimbangkan siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan, atau dengan menunjukkan bahwa tidak ada yang kalah; maka latar belakang yang tersembunyi dalam kebijakan memunculkan suatu anggaran, baik unit pengukuran, rentang waktu dan metode perhitungan, semuanya mempunyai implikasi politik (Wildavsky dan Caiden, 2004).

Selain itu keterlibatan politik di dalam penyusunan anggaran juga tercermin pada kegiatan yang melibatkan warga negara secara signifikan dalam sebagian atau seluruh dari proses pembuatan kebijakan, khususnya dalam kebijakan

penganggaran. Perdebatan politik tentang penyusunan anggaran tersebut bukan hanya antara eksekutif dengan lembaga legislatif, tetapi juga dengan masyarakat luas dalam wacana politis dalam mengambil keputusan akan kebijakan publik. (Habermas, 2001, dikutip dalam BIGS 2001).

Sebagai sebuah proses politik, penyusunan kebijakan publik, termasuk kebijakan anggaran, melalui berbagai tahapan. Adapun proses penyusunan kebijakan publik dan aktor-aktor yang terlibat dalam proses tersebut adalah: *pertama*, penyusunan agenda, yaitu proses memasukkan masalah publik atau isu publik menjadi masalah kebijakan (*policy problems*) atau isu kebijakan (*policy issues*) ke dalam agenda pemerintah dan atau partai politik untuk dibahas menjadi kebijakan publik. Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik (Kimber, 1974; Salesbury 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986), di antaranya adalah: (a) telah mencapai titik kritis tertentu dan jika diabaikan akan menjadi ancaman yang serius; (b) telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang akan berdampak dramatis; (c) menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa; (d) menjangkau dampak yang amat luas; (e) mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat ; dan (f) menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).

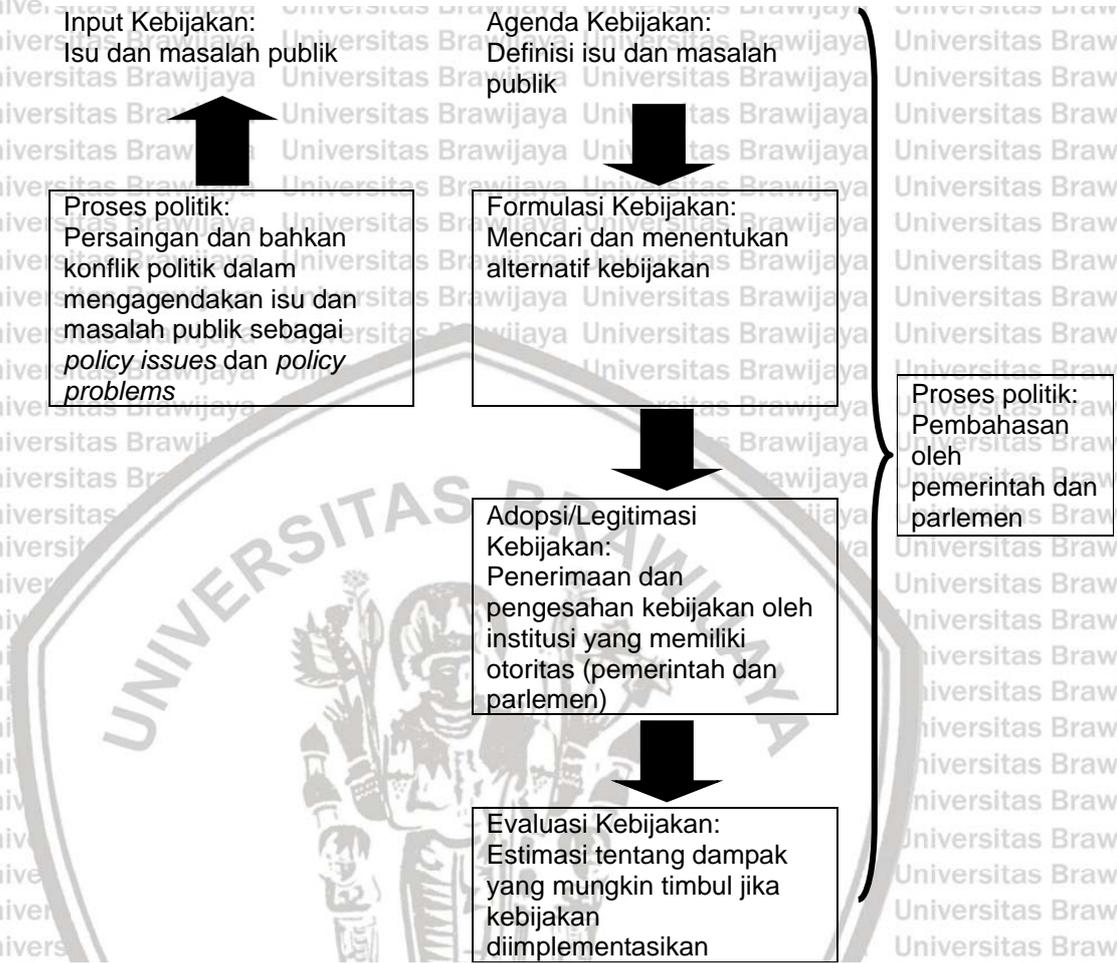
Tahapan *kedua* adalah formulasi kebijakan, yaitu membahas masalah atau isu yang sudah masuk menjadi agenda pemerintah dan atau partai politik oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari

berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahapan inilah terjadi persaingan dan bahkan konflik politik karena masing-masing partai politik bersaing untuk memasukkan kepentingan politiknya dalam alternatif kebijakan.

Ketiga, adopsi atau legitimasi kebijakan, yang bertujuan untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Dalam tahapan ini pemerintah dan parlemen menyepakati pasal-pasal yang terdapat dalam kebijakan publik yang telah selesai diformulasikan dan kemudian memberikan persetujuannya.

Keempat, tahap penilaian atau evaluasi kebijakan, yaitu kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan, termasuk dalam tahapan awal perumusan kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun terhadap kemungkinan dampak kebijakan.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat digambarkan kerangka konseptual penelitian ini, sebagaimana disajikan dalam gambar di bawah ini.



Gambar 2.2 Kerangka Konseptual



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini adalah bersifat kualitatif dengan maksud untuk memahami fenomena tentang proses politik penyusunan kebijakan anggaran secara holistik dengan cara mendeskripsikan dalam bentuk kata-kata dan bahasa dan dianalisis secara induktif dengan membandingkan dengan teori yang relevan (Sugiyono, 2007:9; Moleong, 2008:6).

Penelitian kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan, menggali secara mendetail dan menjabarkan realitas proses politik yang terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses penyusunan kebijakan anggaran (APBN) yang melibatkan pemerintah, komisi DPR, dan juga institusi eksternal, dengan menggunakan data deskriptif berupa hasil pengambilan data di lapangan yang dihasilkan dalam bentuk kata-kata baik tertulis maupun lisan dan perilaku dari informan yang diteliti. Di samping itu juga menggunakan data dokumen yang disesuaikan dengan kebutuhan data dalam setiap fokus penelitian.

Penelitian ini ditujukan untuk menggambarkan sifat suatu gejala sosial politik yang tengah berlangsung pada saat studi berupa proses penyusunan kebijakan anggaran yang dipandang dari aspek kelembagaan serta aspek pengelolaannya yang kemudian dilihat kesesuaiannya dengan asas-asas serta prinsip penyusunan anggaran yang baik (*good financial governance*). Pada penelitian kualitatif ini, posisi peneliti sebagai *human instrument* dan dengan teknik

pengumpulan data *participant observation* (observasi berperan serta) dengan melakukan observasi terhadap suasana sidang dan rapat penyusunan kebijakan anggaran (APBN); dan *indepth interview* (wawancara mendalam) untuk mengetahui proses politik yang terjadi dalam proses penyusunan kebijakan anggaran, peran masing-masing aktor yang terlibat serta faktor-faktor yang menghambatnya. Oleh karena itu maka peneliti harus berinteraksi dengan sumber data, dalam arti kata bahwa peneliti harus benar-benar mengetahui kondisi di lapangan dan mengenal lebih dekat dengan orang-orang yang memberikan data (informan penelitian).

Dengan demikian, penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat analisis interpretatif, dimana dilakukan interpretasi terhadap informasi yang diperoleh dari sumber data yang diberikan kepada peneliti dan hasilnya dituangkan secara komprehensif dan mendalam dalam bentuk laporan penelitian.

3.2 Fokus Penelitian

Berkaitan dengan masalah dan tujuan penelitian yang ingin dicapai, beberapa hal yang menjadi fokus penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Proses politik yang terjadi dalam proses penyusunan kebijakan anggaran, khususnya penyusunan kebijakan APBN, yang dikaji melalui aspek-aspek: (a) pembicaraan Pendahuluan dan Rencana Kerja Pemerintah untuk RAPBN; (b) pembahasan RUU tentang APBN; (c) pembahasan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II untuk APBN tahun berjalan; (d) pembahasan

Perubahan APBN tahun berjalan; (e) pembahasan dan Persetujuan RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN tahun sebelumnya;

- 2) Peran dan relasi masing-masing aktor dalam proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI, yang dilihat dari: peran pemerintah; peran komisi bidang anggaran DPR-RI; peran masyarakat melalui LSM dan media massa;
- 3) Faktor-faktor yang mendukung dan menghambat proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI, yang diteliti melalui: (a) faktor internal di dalam Komisi DPR, dan (b) faktor eksternal dari pemerintah, swasta dan masyarakat;
- 4) Model penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI, yang digambarkan melalui model yang sedang diterapkan (*existing model*), dan model yang direkomendasikan (*recommended model*) yang disusun berdasarkan atas hasil analisis kelebihan dan kelemahan model eksisting.

3.3 Sumber Data

Sumber data penelitian ini terdiri dari informan, peristiwa dan dokumen sebagaimana yang dijelaskan dalam uraian di bawah ini.

1. Informan

Informan yang dipilih dalam penelitian ini adalah mereka yang secara khusus memiliki pengetahuan dan informasi atas data yang ingin diperoleh.

Informan adalah orang-orang yang dianggap mengetahui secara benar suatu fenomena yang menjadi obyek penelitian, sehingga dapat membantu peneliti dalam menggali informasi yang dibutuhkan dalam penelitian dengan pendekatan kualitatif (Miles dan Huberman, 1992). Informan awal penelitian

ini dipilih secara purposive (*purposive sampling*) yaitu ditentukan oleh peneliti sendiri sesuai dengan tujuan penelitian. *Purposive sampling* digunakan dalam penentuan informan kunci, selanjutnya penentuan informan yang lainnya dilakukan secara *snowball* berdasarkan petunjuk dari informan kunci dan pertimbangan “kekayaan” informasi yang dimilikinya.

Sumber data informan dalam penelitian ini adalah: (1) Ketua Komisi, Ketua Fraksi, dan anggota Komisi DPR yang membidangi masalah anggaran; (2) staf dari kementerian yang mewakili Pemerintah dalam pembahasan anggaran, dalam hal ini Kementerian Keuangan dan kementerian terkait lainnya; (3) staf yang bekerja pada Sekretariat Komisi DPR Bidang Anggaran dan staf pada Kantor Sekretariat DPRD; dan (4) anggota organisasi LSM yang selalu terkait dengan pembahasan anggaran, yang terpilih dengan menggali informasi sebanyak-banyaknya agar dapat membantu peneliti dalam pengumpulan data penelitian ini. Informan kunci adalah Ketua Komisi, Para Ketua Fraksi, dan Staf Ahli Menteri Keuangan.

Dalam penelitian ini, ada beberapa pertimbangan untuk menentukan informan sebagai sumber informasi. Pertimbangan tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) Keakuratan dan validitas informasi yang diperoleh. Berdasarkan hal ini maka jumlah informan sangat tergantung pada hasil yang dikehendaki. Bila mereka yang menjadi informan adalah orang-orang yang benar-benar menguasai masalah yang diteliti, maka informasi tersebut dijadikan bahan analisis.

(2) Jumlah informan sangat tergantung pada pencapaian tujuan penelitian, artinya jika masalah-masalah dalam penelitian yang sudah terjawab dari satu orang informan, dan kemudian dari hasil penelusuran informasi berikutnya (triangulasi sumber data) sudah tidak ada variasi jawaban dari informan (data jenuh) maka jumlah tersebut sudah dianggap sebagai jumlah yang tepat dan mencukupi.

(3) Peneliti diberi kewenangan dalam menentukan siapa saja yang menjadi informan, tidak terpengaruh jabatan seseorang. Bisa saja peneliti tidak menggunakan informasi dari seorang informan jika informasi tersebut dianggap tidak layak.

Teknik yang digunakan dalam menentukan informan ini adalah dengan teknik *snowball*, terutama untuk memilih informan lain di luar informan kunci yang telah ditentukan secara *purposive*. Hal ini berlangsung terus sampai informasi jenuh atau datanya tersaturasi (*saturated data*). Dalam hal ini Spradley (1979) memberikan panduan tentang penelitian informan sebagai berikut: (1) apa yang diketahui informan tentang perilaku mereka; (2) konsep-konsep apa yang digunakan informan untuk mengklasifikasikan pengalaman mereka; (3) bagaimana informan mendefinisikan konsep tersebut; (4) dengan cara apa informan menjelaskan pengalaman mereka; (5) bagaimana peneliti menterjemahkan pengetahuan informan ke dalam deskripsi yang dapat dipahami oleh peneliti. Selain itu informan terakhir didasarkan atas kejenuhan data yakni tidak ada lagi variasi pada data yang diberikan informan.

Sebagaimana dijelaskan oleh Lincoln dan Guba (dikutip Moleong, 2000), sebagai berikut:

“Tujuan memperoleh variasi sebanyak-banyaknya hanya dapat dicapai apabila pemilihan satuan sampel dilakukan jika satuan sebelumnya sudah dijaring dan dianalisis; setiap satuan berikutnya dapat dipilih untuk memperluas informasi yang telah diperoleh terlebih dahulu sehingga dapat dipertentangkan atau diisi adanya kesenjangan informasi yang ditemui”

Dengan demikian tidak ada pembatasan jumlah informan yang ditentukan sejak awal, tetapi tergantung pada ada tidaknya variasi jawaban dari informan. Jika peneliti memandang tidak ada lagi variasi dalam jawaban informan setelah dilakukan tiangulasi maka jumlah informan dianggap cukup.

2. Peristiwa

Sumber data yang lain adalah peristiwa yang terjadi dalam konteks penelitian, yang relevan dengan masalah yang diteliti. Peristiwa yang dapat diperoleh adalah peristiwa yang terkait dengan rapat pembahasan anggaran. Peristiwa-peristiwa dimaksud adalah rapat-rapat Komisi Anggaran DPR, dan konsultasi antara Kementerian Keuangan dengan Komisi DPR.

3. Dokumen

Sumber-sumber dari dokumen yang terkait dengan penelitian, antara lain adalah: Laporan hasil sidang Komisi Anggaran; draft APBN 2017; rencana kerja Komisi Anggaran DPR; dan sebagainya.

3.4 Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data dalam penelitian adalah sebagaimana diuraikan di bawah ini.

1. Observasi. Pada tahap ini dilakukan observasi secara langsung ke tempat atau obyek penelitian. Peneliti melakukan observasi lapangan pada kegiatan rapat-rapat anggaran, baik rapat internal Komis, maupun rapat-rapat dengan wakil pemerintah, untuk mengetahui kondisi faktual proses politik dalam pembahasan APBN. Observasi dapat dilakukan secara berpartisipasi (*participant observation*) karena peneliti juga menjadi anggota DPR dan berperanserta aktif dalam setiap rapat-rapat pembahasan anggaran.
2. Wawancara. Pada tahap pengambilan data dilakukan dengan wawancara kepada informan dengan menggunakan pedoman wawancara maupun tanpa pedoman wawancara. Teknik wawancara mendalam (*indepth interview*) digunakan untuk melengkapi data yang dirasa belum lengkap yang dilakukan kepada informan terpilih. Wawancara mendalam secara umum adalah proses memperoleh informasi untuk tujuan penelitian dengan tanya jawab sambil bertatap muka langsung antara peneliti dengan informan atau orang yang diwawancarai. Dalam hal ini peneliti melakukan wawancara mendalam dengan menggali dan bertanya kepada informan mengenai faktor-faktor penting dalam proses penyusunan kebijakan APBN, peran para aktor dalam setiap proses tersebut, faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam dalam proses politik penyusunan

kebijakan anggaran. Pada penelitian ini peneliti melakukan wawancara yang bersifat terbuka (*open ended*) sehingga tidak terlalu terbawa dalam suasana formal tanpa menghilangkan dan mengurangi keseriusan peneliti dan *informan* dalam melakukan wawancara. Di samping itu, wawancara yang dilakukan juga bersifat luwes dan fleksibel sesuai dengan kondisi pada saat melakukan penelitian.

3. Teknik Dokumentasi. Mempelajari dokumentasi yang berupa data sekunder, literatur dan referensi yang relevan dengan kepentingan studi. Untuk melengkapi proses pengambilan data dalam penelitian ini peneliti juga menggunakan studi dokumentasi yang dapat diperoleh dalam bentuk dokumen tertulis yang ada di lingkungan DPR, baik di tingkat Komisi maupun dokumen yang ada pada Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Keuangan. Bahan-bahan audio visual, pengambilan data ini bisa dalam bentuk fotografi.

3.5 Lokasi dan Situs Penelitian

Penelitian ini diorientasikan pada studi di DPR RI, khususnya tentang proses penyusunan kebijakan APBN 2017 dengan empat alasan strategis, yaitu: *pertama*, peran dan kedudukan DPR yang semakin kuat sebagai pengambil kebijakan. *Kedua*, perkembangan proses politik di DPR RI yang didominasi oleh kepentingan-kepentingan komisi, fraksi, partai politik dan pemerintah. *Ketiga*, perkembangan dalam pengambilan kebijakan publik yang cenderung kurangnya memahami aspirasi masyarakat. Atas dasar alasan ini, maka lokasi penelitian adalah Kantor DPR RI di Jakarta.

Adapun situs penelitian ini adalah ruang kerja Ketua Komisi, ruang kerja Ketua Fraksi, ruang kerja Staf Ahli Menteri Keuangan, ruang Sekretariat Komisi DPR, ruang anggota DPR, dan ruang data yang ada di DPR.

3.6 Uji Keabsahan Data

Keabsahan data (*truthworthiness*) yang dikumpulkan dalam penelitian ini dilihat dari kriteria derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*). Penerapan keempat kriteria ini dijelaskan secara satu per satu dalam uraian di bawah ini.

(1) Kepercayaan (*Credibility*). Untuk memenuhi derajat kepercayaan terhadap data dan hasil penelitian, peneliti akan melakukan beberapa tindakan, yaitu: perpanjangan keikutsertaan (*prolonged engagement*), ketekunan pengamatan (*persistent observation*), triangulasi (*triangulation*), mendiskusikan dengan teman sejawat (*peer debriefing*), melacak kesesuaian hasil penelitian (*referential adequacy checks*), dan mengevaluasi ulang temuan penelitian (*member checks*).

a. Perpanjangan keikutsertaan (*prolonged engagement*), bertujuan agar peneliti memperoleh kepercayaan dari subyek penelitian dan menghindari distorsi terhadap kehadiran peneliti di lapangan. Melalui perpanjangan pengamatan, peneliti memiliki cukup banyak waktu untuk mempelajari segala seluk beluk proses politik yang terjadi dalam penyusunan kebijakan anggaran, khususnya APBN 2017.

b. Ketekunan pengamatan (*persistent observation*), dimaksudkan untuk menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur yang menonjol dari setiap fokus

yang diamati, untuk selanjutnya peneliti memusatkan diri pada ciri atau unsur tersebut. Tahapan ini dilakukan dengan cara melakukan pengamatan yang terus menerus terhadap fenomena penelitian, yaitu dengan melibatkan diri dalam kegiatan subyek yang diteliti, sehingga diperoleh gambaran yang komprehensif tentang proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI. Misalnya peneliti melakukan pengecekan apakah dalam pelaksanaan ada pertentangan dalam hal pendapat tentang proporsi anggaran yang dialokasikan pada setiap kementerian atau lembaga.

c. Triangulasi (*triangulation*), adalah teknik pemeriksaan keabsahan data dengan cara mengkonfirmasi data tersebut kepada informan lain (triangulasi sumber). Triangulasi ini dilakukan terhadap lebih dari satu sumber untuk menghindari kesalahan dalam penafsiran data penelitian. Di samping itu juga akan dilakukan triangulasi dalam metode pengumpulan data, dengan cara membandingkan data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan data yang dikumpulkan melalui observasi. Pertanyaan yang telah diajukan kepada salah seorang anggota Komisi DPR, diajukan lagi kepada anggota komisi yang lainnya, sampai akhirnya tidak ada lagi variasi jawaban di antara informan.

d. Mendiskusikan dengan teman sejawat (*peer debriefing*), yaitu melakukan *sharing of knowledge* dengan rekan sejawat, baik itu sesama mahasiswa program doktor maupun dengan rekan kerja peneliti dalam Komisi Anggaran DPR. Melalui pertukaran pikiran ini dapat diketahui aspek-

aspek yang perlu didalami lebih lanjut dalam proses penyusunan kebijakan APBN.

e. Melacak kesesuaian hasil penelitian (*referential adequacy checks*), dengan cara mengecek seluruh catatan lapangan (*field notes*), dan juga data dokumentasi yang ada, sehingga dapat dipastikan bahwa ada kesesuaian antara data penelitian dengan proposisi yang dibangun.

f. Mengevaluasi ulang temuan penelitian (*member checks*), yang dilakukan pada proses akhir penelitian, khususnya saat wawancara dengan informan selesai dilakukan. Tindakan yang dilakukan adalah mengevaluasi ulang garis besar temuan penelitian yang berhubungan dengan informasi yang disampaikan oleh informan.

(2) Ketergantungan (*Dependability*). Kriteria ini digunakan untuk menilai apakah proses penelitian bermutu atau tidak. Untuk memastikan hal tersebut maka peneliti melakukan audit atau pemeriksaan secara cermat terhadap seluruh komponen yang ada dalam proses penelitian serta hasil penelitian. Auditor utama penelitian ini adalah Promotor dan Ko-Promotor, yaitu: Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si., Dr. Mardiyono, MPA., dan Dr. Bambang Santoso Haryono, MS.

Sedangkan auditor yang lain adalah anggota Tim Penguji Disertasi.

(3) Kepastian (*Confirmability*). Kriteria ini digunakan untuk menilai kualitas hasil penelitian dengan penekanan pada pelacakan data dan informasi serta interpretasi yang didukung oleh materi yang ada pada penelusuran atau pelacakan audit (*audit trail*). Untuk memenuhi kriteria ini maka peneliti akan menyiapkan bahan-bahan catatan lapangan, hasil analisis, dan juga hasil

diskusi dalam *Focus Group Discussion* (FGD). Di samping itu peneliti melakukan diskusi dengan Promotor dan Ko-Promotor baik secara formal melalui sidang komisi, maupun dalam konsultasi individual (tatap muka). Dengan demikian diperoleh masukan untuk menambah kepastian dari hasil penelitian. Forum seminar hasil penelitian juga menjadi forum yang peneliti gunakan untuk mengkonfirmasi hasil penelitian ini dengan ahlinya. Selain itu juga ada kegiatan sidang komisi untuk mengkonfirmasi hasil penelitian dengan Tim Promotor.

- (4) Keteralihan (*Transferability*). Untuk memenuhi kriteria ini maka peneliti berusaha untuk menyajikan hasil penelitian ini dengan memperkaya wacana ilmiah serta membandingkan dengan penelitian yang sejenis atau yang relevan dengan fokus penelitian ini. Tindakan yang dilakukan adalah dengan menyandingkan data yang diperoleh secermat mungkin sehingga mampu menggambarkan dan menjawab tujuan penelitian, dan akhirnya dapat mengantar pembaca untuk memahami secara baik tentang substansi penelitian. Derajat keteralihan dapat dilihat dari adanya kesamaan kesepahaman dan konteks antara peneliti dengan pembaca. Melalui pemahaman terhadap substansi penelitian, maka pembaca dapat memperoleh gambaran tentang situasi konteks yang dapat dilakukan transfer atas hasil penelitian ini. Hasil penelitian ini dapat diterapkan pada proses politik dalam pembahasan kebijakan publik yang lainnya, sejauh memiliki persyaratan yang relatif sama dalam proses dan konteksnya.

(5)

3.7 Analisis Data

Analisis adalah proses penyusunan data agar dapat ditafsirkan, menyusun data berarti menggolongkan dalam pola, tema atau kategori. Analisis kualitatif dalam suatu penelitian digunakan apabila data penelitian yang diangkat dari lapangan adalah memiliki sifat-sifat kualitatif. Dalam penelitian ini penulis menggunakan analisis kualitatif. Dalam penelitian kualitatif analisis data harus dimulai sejak awal. Data yang diperoleh di lapangan segera harus dituangkan dalam bentuk tulisan dan dianalisis.

Analisis data penelitian ini menggunakan Model Analisis Data dari Miles, *et al.* (2014), yang disebut Analisis Data Model Interaktif, yang meliputi: kondensasi data (*data condensation*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclusion: drawing/verifying*). Penjelasan terhadap ketiga komponen tersebut disajikan di bawah ini.

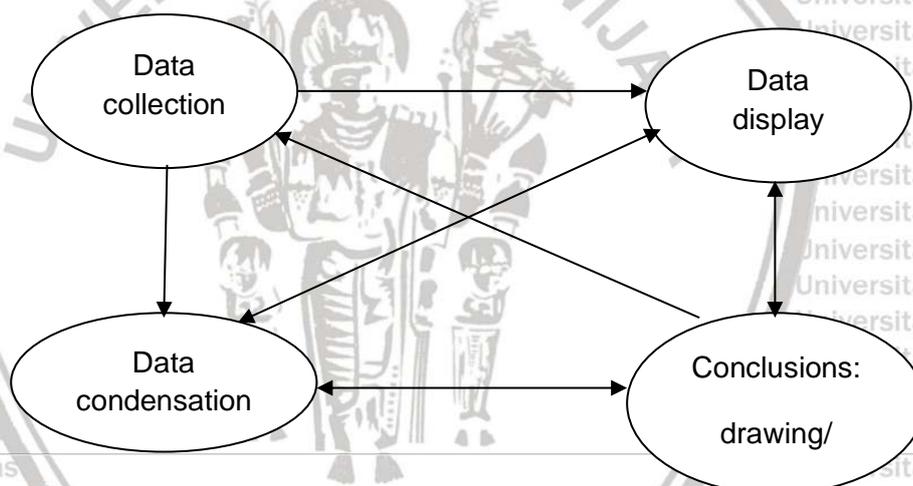
(a) Kondensasi data, dilakukan melalui pemilihan data yang relevan dengan fokus penelitian, menyederhanakan data, membuat abstrak dan atau mengubah data yang tercatat dalam catatan lapangan (*field notes*) peneliti, dan juga data yang diperoleh dari dokumen serta hasil-hasil observasi yang telah dilakukan. Data yang telah dikondensasi kemudian diringkas dan diberi koding sesuai dengan fokus penelitian sehingga dapat menghasilkan kategori dan tema yang digunakan sebagai bahan analisis dan penarikan kesimpulan.

(b) Penyajian Data. Data yang telah dikondensasi dipilah dan disisihkan diatur menurut kelompok data serta disusun sesuai dengan kategori yang sejenis

untuk ditampilkan selaras dengan kerangka yang digunakan, termasuk kesimpulan sementara yang diperoleh pada saat data dikondensasi.

- (c) Menarik Kesimpulan. Proses untuk menyusun suatu deskripsi mendalam dari kategori-kategori data yang telah disajikan untuk menuju pada kesimpulan akhir yang mampu menjawab permasalahan penelitian. Proses ini berlangsung selama penelitian, melalui interaksi dengan proses kondensasi, dan interaksi dengan proses *data display*.

Model interaktif dalam analisis data ditunjukkan dalam Gambar 3.1 di bawah ini.



Gambar 3.1 **Components of Data Analysis: Interactive Model**

Sumber: Miles, Matthew B *et al.*, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Singapore: SAGE Publications Inc., 2014

Hasil analisis ini kemudian disajikan dalam bentuk penyusunan proposisi sebagai bagian hasil akhir dari kegiatan penelitian ini. Proposisi dibangun berdasarkan data dan hasil analisis data serta pembahasan.

BAB IV

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

Sebagaimana telah dijelaskan dalam Bab III, bahwa lokasi penelitian ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Oleh karena itu untuk memahami konteks latar penelitian ini maka peneliti menyajikan gambaran umum atau profil DPR-RI, sebagaimana disajikan di bawah ini.

4.1 DPR-RI: Dari Masa Kolonial Sampai Masa Reformasi

Sejarah dan dinamika DPR-RI sebagai perwujudan konsep demokrasi perwakilan, dapat dibagi ke dalam empat periode, yaitu: masa kolonial, masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi. Setiap masa memiliki identitas dan karakteristik sejarah yang unik, sesuai dengan dinamika sosial politik yang terjadi pada masa itu (Sumber utama tulisan ini adalah buku *Blue Print Implementasi Reformasi DPR-RI 2014-2019*, Sekjen dan Badan Keahlian DPR-RI, 2017).

Masa Kolonial (1918-1945). Pada periode masa ini, lembaga perwakilan ditanai dengan dibentuknya *Volksraad* (Dewan Rakyat). Walaupun pembentukan *Volksraad* tidaklah murni sebagai sebuah institusi yang mewakili rakyat, karena merupakan bagian dari strategi ketahanan nasional Hindia Belanda. Pemerintah Hindia Belanda, menjelang Perang Dunia I, membutuhkan keputusan parlemen untuk menentukan langkah menangkis serangan dari luar. Untuk itu, dalam bulan Mei 1918, pemerintahan Gubernur Jenderal Graaf van Limburg, setelah sebelumnya mendapat restu dari Ratu Wilhelmina, mendirikan *Volksraad*.

Volksraad tidak dapat dikatakan sebagai sebuah lembaga perwakilan atau legislatif, karena lembaga ini tidak memiliki hak angket dan hak menentukan anggaran belanja negara, sebagai hak yang dimiliki oleh sebuah parlemen.

Demikian pula dengan anggota-anggotanya tidak dipilih, tetapi diangkat dari berbagai kelompok dalam masyarakat, dan ketuanya diangkat langsung oleh Raja Belanda. Anggota *Volksraad* yang berasal dari pribumi Indonesia tidak pernah melebihi lima puluh persen. Walaupun sebagian besar anggota *Volksraad* adalah warga negara Belanda, namun lembaga ini merupakan bagian dari politik etis pemerintah kolonial, sebagai bentuk tanggung jawab moral terhadap kesejahteraan warga di negara koloni. Ricklefs (2009), menyatakan bahwa selain merupakan kebijakan etis, keberadaan *Volksraad* juga telah mendorong lahirnya kelas intelektual pribumi baru, yang kemudian mereka ini memiliki peran dalam proses kemerdekaan Indonesia. Tercatat dalam sejarah, salah seorang anggota *Volksraad* paling berpengaruh dalam membela hak-hak kaum pribumi adalah Mohammad Husni Thamrin.

Keberadaan *Volksraad*, tidak lagi diakui bersamaan dengan berakhirnya penguasaan Belanda pada 8 Maret 1942, dan diganti oleh pemerintahan militer Jepang. Jepang menutup seluruh saluran politik pada masa itu, dan membentuk sebuah badan bernama Tjuo Sangi-in, sebagai sebuah badan perwakilan yang bertugas menjawab pertanyaan Saiko Sikikan (Penguasa Militer Tertinggi) mengenai hal-hal yang terkait dengan upaya pemenangan Perang Asia Timur Raya.

Ketika Jepang mulai terdesak dalam Perang Dunia II, mereka kemudian membentuk sebuah badan perwakilan yang bernama Badan Penyelidik Usaha-

Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), yang dalam perjalanannya kemudian diganti dengan nama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

Sesuai dengan amanat UUD yang ditetapkan PPKI, pembentukan lembaga perwakilan yang bersifat sementara diatur dalam aturan peralihan, yaitu Pasal IV yang mengamanatkan bahwa: “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional”. Ketentuan inilah yang dijadikan dasar hukum bagi pembentukan lembaga legislatif. Kemudian PPKI menetapkan ketentuan-ketentuan pokok mengenai Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) pada tanggal 22 Agustus 1945. Beberapa hari kemudian, tanggal 29 Agustus 1945, terbentuk KNIP sebagai parlemen pertama dalam sejarah negara RI.

Masa Orde Lama (1950-1966). Kedudukan KNIP sebagai lembaga pembantu Presiden tidak memuaskan sebagian anggota KNIP sehingga diusulkan agar dilakukan perubahan tentang pembagian kekuasaan lembaga negara. Usulan ini melahirkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X (eks) tanggal 16 Oktober 1945 yang menetapkan bahwa sebelum terbentuk MPR dan DPR, KNIP disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Juga disetujui bahwa pekerjaan sehari-hari KNIP dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja KNIP. Melalui perubahan fungsi ini, maka KNIP tidak lagi berfungsi sebagai pembantu Presiden, tetapi melaksanakan fungsi legislatif, dan juga sekaligus pemegang kedaulatan rakyat.

Sebagai konsekuensi persetujuan Konferensi Meja Bundar (KMB), terbentuk Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Serikat (DPR-RIS).

Berdasarkan konstitusi RIS, Parlemen RIS dibagi menjadi dua kamar, yaitu: Senat dan DPR. Jumlah anggota DPR sebanyak 146 orang yang mewakili negara-negara bagian. Sedangkan Senat RIS berjumlah 32 orang, yaitu dua anggota dari setiap negara bagian. Dalam masa kerjanya yang hanya enam bulan, DPR-RIS yang diketuai Mr.Sartono dari Partai Nasional Indonesia (PNI) berhasil mengesahkan tujuh buah UU. Kemudian diganti DPR Sementara (DPRS) 1950-1956. DPR-RIS berakhir setelah Pemilu 1955 dan 1956 (Konstituante).

Pada masa Orde Lama, sistem pemerintahan dan ketatanegaraan berubah dari Sistem Presidensial ke Sistem Parlementer. Perubahan ini menyebabkan tingginya fragmentasi politik, dan rata-rata umur kabinet yang terbentuk pada masa itu hanya delapan bulan. Tidak adanya anggota partai politik yang tergabung ke dalam Konstituante untuk merumuskan dasar negara yang baru, telah menyebabkan pembahasan menjadi berlarut-larut. Setelah terpilih pada bulan Desember 1955, Majelis Konstituante tidak menyelenggarakan sidang hingga bulan November 1956, dan hingga tahun 1959, Majelis Konstituante tetap belum bisa merumuskan dasar negara yang baru. Faktor inilah yang mendorong Presiden Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959, yang mengembalikan bentuk pemerintahan ke Sistem Presidensial.

Masa Orde Baru (1966-1998). Dalam masa ini, lembaga eksekutif (Presiden) memiliki kekuasaan sentral. Keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif seolah-olah hanya menjadi pemberi cak legitimasi bagi eksekutif. Dalam konteks

politik, keberadaan lembaga perwakilan tidak banyak mengalami perubahan. Pada masa Orde Baru, prioritas pembangunan lebih ditekankan pada pembangunan ekonomi, sehingga akibatnya pembangunan politik menjadi terabaikan dan pada akhirnya berdampak pada minimnya peran lembaga perwakilan di Indonesia.

Dengan alasan perhatian pada pembangunan ekonomi, maka negara membutuhkan situasi stabil, dalam arti tidak boleh ada gejolak politik. Oleh karena itu, peran lembaga perwakilan kurang optimal. Pengawasan yang dilakukan cenderung hanya bersifat formalitas. Stabilitas ekonomi pada masa ini diikuti oleh Pemilu yang secara reguler dilaksanakan setiap lima tahun sekali (dimulai sejak Tahun 1977).

Namun demikian, Pemilu pada masa Orde Baru belum dapat dipertanggungjawabkan akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraannya karena dilaksanakan bukan oleh sebuah lembaga negara yang tetap, mandiri, dan independen, seperti Komisi Pemilihan Umum yang kita kenal saat ini.

Masa Reformasi (1999-sekarang). Pada masa ini, terjadi amandemen UUD 1945 oleh MPR dan telah mengubah struktur ketatanegaraan. Struktur ini mengarah pada terciptanya mekanisme *check and balances* antarlembaga negara, khususnya antara tiga cabang kekuasaan, yaitu: eksekutif, legislatif dan yudikatif.

MPR tidak lagi bertindak sebagai lembaga tertinggi negara yang memberikan mandat kepada Presiden untuk menjalankan jabatan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Perubahan struktur ketatanegaraan ini terlihat dengan semakin tegasnya posisi dan kedudukan masing-masing lembaga negara yang melaksanakan tiga kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Pada sisi kekuasaan legislatif, terjadi penataan kelembagaan yang ditandai oleh adanya penegasan

bahwa DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selain itu, terdapat penegasan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan yang seluruh anggotanya dipilih langsung oleh rakyat. Tidak ada lagi anggota yang diangkat atau ditunjuk mewakili utusan golongan atau utusan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas, sehingga peran DPR menjadi semakin penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Pada masa ini juga terbentuk lembaga baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang keanggotaannya dipilih langsung oleh rakyat untuk mewakili daerah. Setiap Provinsi diwakili oleh empat orang anggota DPD. Dalam Pemilu 2014, terpilih 132 anggota DPD yang terbagi ke dalam empat komite, dan tujuh alat kelengkapan (Panitia Perancang Undang-Undang; Panitia Urusan Rumah Tangga; Badan Kehormatan; Badan Kerjasama Parlemen; Badan pengembangan Kapasitas Kelembagaan; Badan Akuntabilitas Publik; dan Panitia Musyawarah).

Secara rinci, periodeisasi DPR sejak masa Orde Lama hingga masa Orde Reformasi, disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 4.1 Periode Dewan Perwakilan Rakyat

No.	Nama	Periode
1.	Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP)	29 Agts. 1945-15 Feb.1950
2.	DPR dan Senat Republik Indonesia	15 Feb.1950-26 Maret 1956
3.	DPR Sementara (DPRS)	16 Agts.1950-26 Maret 1956
4.	DPR Hasil Pemilu Pertama	26 Maret 1956-22 Juli 1959
5.	DPR Setelah Dekrit Presiden	22 Juli 1959-26 Juni 1960
6.	DPR Gotong Royong (DPR-GR)	26 Juni 1960-15 Nov.1965
7.	DPR-GR (minus PKI)	15 Nov.1965-19 Nov.1966
8.	DPR-GR Orde Baru	19 Nov.1966-28 Okt.1971
9.	DPR Hasil Pemilu ke-2	28 Okt.1971 - 1 Okt.1977
10.	DPR Hasil Pemilu ke-3	1 Okt.1977 - 1 Okt.1982
11.	DPR Hasil Pemilu ke-4	1 Okt.1982 - 1 Okt.1987
12.	DPR Hasil Pemilu ke-5	1 Okt.1987 - 1 Okt.1992
13.	DPR Hasil Pemilu ke-6	1 Okt.1992 - 1 Okt.1997

No.	Nama	Periode
14.	DPR Hasil Pemilu ke-7	1 Okt.1997 - 1 Okt.1999
15.	DPR Hasil Pemilu ke-8	1 Okt.1999 - 1 Okt.2004
16.	DPR Hasil Pemilu ke-9	1 Okt.2004 - 1 Okt.2009
17.	DPR Hasil Pemilu ke-10	1 Okt.2009 - 1 Okt.2014
18.	DPR Hasil Pemilu ke-11	1 Okt.2014 - 1 Okt.2019

Sumber: Buku Blue Print Implementasi Reformasi DPR-RI 2014-2019, Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR-RI, Jakarta, 2017, h.14-15.

4.2 Visi, Misi, Tujuan, Sasaran dan Strategi

Deskripsi di bawah ini disajikan dengan mengacu pada Rencana Strategis

DPR-RI Tahun 2015-2019.

4.2.1 Visi

Penetapan visi DPR-RI mengacu pada UU No.17 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, agar terdapat konsistensi dengan perencanaan eksternal. Di samping itu, ada dua alasan yang mendasar, *pertama*, undang-undang tersebut merupakan arah operasional bagi produk-produk yang dihasilkan dari fungsi-fungsi DPR; dan *kedua*, arah operasional bagi pembangunan DPR-RI sebagai sebuah lembaga. Untuk mendukung rencana pembangunan jangka panjang tersebut, maka ditetapkan visi DPR-RI untuk Rencana Strategis 2015-2019 adalah: “Terwujudnya DPR-RI sebagai lembaga perwakilan yang modern, berwibawa dan kredibel”.

Lembaga perwakilan modern mempunyai makna bahwa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, DPR-RI menginginkan adanya transparansi yang didukung oleh teknologi informasi dan pembukaan ruang partisipasi publik serta mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada rakyat. *Lembaga perwakilan yang berwibawa* mempunyai makna bahwa DPR-RI menginginkan perilaku yang

berpengaruh positif terhadap semua pihak dan disegani, baik di dalam maupun di luar negeri. Dengan demikian, DPR-RI diharapkan dapat menjadi pusat pembelajaran dan pengetahuan serta menjadi *center point* demokrasi bagi bangsa Indonesia. Adapun *lembaga perwakilan yang kredibel* mempunyai makna bahwa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPR-RI mengedepankan kualitas yang didukung dengan kapabilitas sehingga akan menimbulkan kepercayaan dari masyarakat sebagai pihak yang direpresentasikan.

4.2.2 Misi

Sebagai bagian dari misi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025m yaitu mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum dengan memantapkan kelembagaan demokrasi yang lebih kukuh, maka Misi DPR-RI, dirumuskan sebagai berikut:

- (1) menyelenggarakan fungsi DPR-RI untuk mendukung pembangunan nasional dalam kerangka representasi rakyat; dan
- (2) memperkuat kelembagaan DPR-RI sebagai penyeimbang pemerintah.

Mewujudkan penyelenggaraan fungsi DPR-RI untuk pembangunan nasional adalah membangun dan memperkuat tata kelola dalam pembentukan undang-undang, meningkatkan akuntabilitas dan ketepatan alokasi anggaran negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan membangun keterbukaan dan akses bagi masyarakat dalam pengawasan pelaksanaan undang-undang, kebijakan pemerintah, dan penggunaan keuangan negara sehingga DPR-RI menjadi kredibel di mata masyarakat, pemerintah, lembaga negara lainnya, dan dunia internasional.

Mewujudkan kelembagaan DPR-RI sebagai penyeimbang pemerintah adalah membangun lembaga perwakilan yang kuat sebagai penyeimbang pemerintah melalui pembentukan tata kelola DPR-RI berdasarkan praktek terbaik serta didukung oleh pola dukungan administrasi, teknis dan keahlian dari unsur penunjangnya, sehingga DPR-RI menjadi kredibel di mata masyarakat, pemerintah, lembaga negara lainnya, dan dunia internasional.

4.2.3 Tujuan

Berdasarkan pada visi dan misi, serta tujuan dan sasaran pembangunan nasional jangka panjang, maka DPR-RI memrumuskan dua tujuan pokok, yaitu:

- (a) Mewujudkan penyelenggaraan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan yang mendukung pembangunan; dan (b) mewujudkan kelembagaan DPR-RI yang kuat yang diiringi dukungan administratif, teknis, dan keahlian unsur penunjang yang profesional.
- (b) *Mewujudkan penyelenggaraan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan yang mendukung pembangunan.*

DPR-RI memiliki tiga fungsi pokok, yaitu legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi ini sangat penting dalam menentukan kinerja DPR-RI. Fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPR-RI akan berpengaruh sangat besar dalam pembuatan undang-undang. Selanjutnya undang-undang yang dibuat dan disetujui oleh DPR-RI dan Presiden akan bersentuhan langsung dengan kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, undang-undang tersebut akan menentukan nasib pembangunan bangsa

Indonesia atau pembangunan nasional akan dipengaruhi oleh undang-undang yang mengatur tatanan kehidupan masyarakat.

Setelah penetapan undang-undang, maka selanjutnya dibutuhkan biaya untuk mengimplementasikan undang-undang tersebut. Oleh karena itu, tugas selanjutnya dari DPR-RI adalah menyusun anggaran negara. DPR-RI bersama Presiden menyusun anggaran dalam APBN yang akan dijadikan UU tentang APBN. APBN tersebut akan bersentuhan langsung dengan pembangunan negara, sehingga menjadi motor bagi kegiatan pembangunan.

Melalui APBN setiap kementerian/lembaga negara memperoleh alokasi anggaran untuk melaksanakan pembangunan sesuai dengan bidang kerjanya masing-masing.

Fungsi yang ketiga adalah fungsi pengawasan yang ditujukan untuk mengontrol apakah undang-undang dan semua kebijakan yang dikeluarkan pemerintah telah berjalan sesuai dengan substansi kebijakan tersebut, serta apakah penggunaan anggaran telah digunakan sesuai peruntukan. Untuk menjalankan fungsi ini, DPR-RI mempunyai tiga hak khusus yang dapat digunakan, yaitu: hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Melalui penggunaan ketiga hak khusus tersebut anggota DPR-RI dapat mengontrol implementasi semua kebijakan pemerintah.

(c) *Mewujudkan kelembagaan DPR-RI yang kuat yang diiringi dukungan administratif, teknis, dan keahlian unsur penunjang yang profesional.*

Keberadaan DPR-RI sebagai lembaga perwakilan dipengaruhi oleh dua unsur utama, yaitu: pertama, DPR-RI sebagai lembaga yang terdiri dari

anggota DPR-RI, AKD, dan Fraksi. Kedua, unsur pendukung yang memberikan dukungan teknis, administrasi dan keahlian. DPR-RI sebagai lembaga perwakilan dalam menjalankan fungsi, tugas dan kewenangannya perlu didukung oleh tata kelola parlemen yang baik atau praktik terbaik dalam penyelenggaraan parlemen.

Keberhasilan atau kegagalan DPR-RI sebagai suatu lembaga ditentukan oleh peran dari AKD dan/atau oleh setiap anggota DPR-RI dalam melaksanakan fungsi, tugas dan kewenangannya. Untuk itu, DPR-RI perlu didukung oleh AKD yang berkinerja tinggi dan disertai dengan perilaku anggota DPR-RI yang berintegritas.

4.2.4 Sasaran

Untuk mencapai tujuan pokok yang telah ditetapkan tersebut, ditetapkan empat sasaran yang merupakan penjabaran dari tujuan yang lebih spesifik dan terukur sebagai upaya mencapai tujuan dan mewujudkan visi dan misi DPR-RI.

Keempat sasaran tersebut dijelaskan dalam deskripsi di bawah ini.

(1) Menghasilkan produk legislasi, anggaran dan pengawasan yang mendukung proses pembangunan jangka menengah dan jangka panjang.

Sasaran ini merupakan perwujudan dari tujuan pertama, sebagai proses akhir dari penyelenggaraan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, yaitu terbentuknya produk legislasi (UU, APBN, dan produk pengawasan berupa pelaksanaan hak-hak DPR) yang harus mendukung pembangunan, baik pembangunan jangka pendek, menengah maupun jangka panjang.

(2) Mewujudkan kelembagaan DPR-RI yang kuat.

Untuk menghasilkan produk legislasi, anggaran dan pengawasan, DPR-RI harus didukung oleh elemen kelembagaan yang kuat, yaitu: anggota DPR-RI yang berintegritas, mekanisme kerja yang efektif dan efisien, serta independensi dalam pengelolaan berbagai sumberdaya kelembagaan DPR-RI dan peningkatan peran dalam diplomasi internasional.

(3) Mewujudkan Sekretariat Jenderal yang profesional.

Sasaran ini merupakan perwujudan dari cara mencapai tujuan kedua, yaitu mewujudkan kelembagaan DPR-RI yang kuat. Oleh karena itu DPR-RI, harus didukung oleh unsur penunjang yang kuat. Penguatan unsur penunjang tersebut dilakukan melalui penguatan atas dinamisasi dan pengembangan peran Setjen DPR-RI, dari paradigma pendukung menjadi paradigma profesionalitas. Profesionalitas ditunjukkan oleh kompetensi, efisiensi dan keefektifan, dan akuntabilitas sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya.

(4) Mengoptimalkan dukungan keahlian.

Sasaran ini merupakan perwujudan dari pencapaian tujuan kedua, yaitu penguatan kelembagaan. Untuk menghasilkan produk yang berkualitas dari proses legislasi, anggaran dan pengawasan, maka DPR-RI membutuhkan dukungan keahlian yang optimal. Salah satu bentuk optimalisasi dukungan keahlian dilakukan melalui pembentukan Badan Keahlian (BK) DPR-RI, sebagaimana diatur dalam UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 413, Ayat (2) yang menyatakan bahwa: “Untuk mendukung pelaksanaan tugas DPR-RI, dibentuk Badan Keahlian yang ditetapkan melalui Peraturan DPR-RI setelah dikonsultasikan dengan Pemerintah”; dan Pasal 392

Ayat (3), yang menyebutkan: “Badan Keahlian secara fungsional bertanggungjawab kepada DPR-RI dan secara administratif dikoordinasikan oleh Sekretaris Jenderal DPR-RI”.

4.2.5 Strategi

Untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, dalam Renstra DPR-RI 2015-2019 ditetapkan empat strategi utama, sebagaimana yang disajikan dalam uraian di bawah ini.

- (1) Peningkatan kualitas produk-produk DPR-RI, yang dilakukan melalui: (a) pembentukan UU yang menjamin pencapaian masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia yang bermartabat, makmur dan sejahtera, demokratis, merata dan berkeadilan, aman dan damai, asri dan lestari, negara kepulauan yang mandiri, serta berpengaruh di dunia internasional; (b) pengalokasian APBN yang berpihak kepada rakyat (*pro poor*), berorientasi pada pertumbuhan ekonomi (*pro growth*), penciptaan lapangan kerja (*pro job*), dan berwawasan lingkungan (*pro environment*); dan (c) pengawasan atas pelaksanaan UU, keuangan negara, dan kebijakan pemerintah yang efektif dan efisien.
- (2) Penguatan kelembagaan DPR-RI, melalui: (a) kajian dan perumusan mekanisme kerja DPR-RI yang efisien dan efektif; (b) perwujudan anggota DPR-RI yang berintegritas; dan (c) perwujudan DPR-RI yang berperan di dunia internasional.
- (3) Meningkatkan dukungan administrasi dan teknis terhadap pelaksanaan fungsi dan tugas DPR-RI, melalui: (a) pelayanan persidangan pimpinan dan Bamus yang prima; (b) pelayanan persidangan MKD, BURT, dan BKSAP yang prima;

(c) kajian dan perumusan kebijakan yang berkualitas; (d) penataan organisasi yang andal; (e) pemutakhiran sistem administrasi keanggotaan dan kepegawaian; (f) pembentukan SDM yang kompeten; (g) pengelolaan anggaran yang optimal; (h) peningkatan pemahaman masyarakat yang obyektif terhadap DPR-RI; (i) peningkatan kepuasan DPR-RI atas pelayanan Setjen DPR-RI; (j) perwujudan tata kelola kehumasan yang kredibel; (k) perwujudan TI dan komunikasi yang terintegrasi; (l) pengelolaan sarana dan prasarana yang efektif dan efisien; dan (m) penyediaan gedung perkantoran yang representatif.

(4) Meningkatkan dukungan substansial pada produk legislasi, anggaran dan pengawasan, yang dilakukan melalui: (a) pencapaian pelaksanaan reformasi birokrasi Badan Keahlian DPR-RI; (b) peningkatan kepuasan DPR-RI atas pelayanan Badan Keahlian DPR-RI; (c) penyediaan naskah akademis dan draft RUU yang sesuai dengan standar dan substansial; (d) penyediaan analisis RAPBN dan isu APBN yang akurat; (e) penyediaan analisis akuntabilitas keuangan negara yang akurat; dan (f) penyediaan kajian dan analisis substansi legislasi, anggaran dan pengawasan yang aplikatif.

4.3 Tugas dan Wewenang DPR-RI

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa DPR-RI memiliki tiga fungsi, yaitu: legislasi, anggaran dan fungsi pengawasan. Adapun tugas dan wewenang DPR-RI terkait dengan ketiga fungsi tersebut, disajikan dalam uraian di bawah ini.

(1) Tugas dan wewenang yang terkait dengan fungsi legislasi, adalah:

a. menyusun program legislasi nasional (Prolegnas);

- b. menyusun dan membahas rancangan undang-undang (RUU);
- c. menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah);
- d. membahas RUU yang diusulkan oleh Presiden dan/atau DPD;
- e. menetapkan UU bersama dengan Presiden;
- f. menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti UU (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi UU.

(2) Tugas dan wewenang yang terkait dengan fungsi anggaran, adalah:

- a. memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan Presiden);
- b. memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama;
- c. menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- d. memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.

(3) Tugas dan wewenang yang terkait dengan fungsi pengawasan, adalah:

- a. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah;

- b. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama).

(4) Tugas dan wewenang DPR lainnya, antara lain:

- a. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat;
- b. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk: (i) menyatakan perang ataupun membuat perdamaian dengan negara lain; (ii) mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial;
- c. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal: (i) pemberian amnesti dan abolisi; (ii) mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- d. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- e. memberikan persetujuan kepada Komisi Yudisial terkait calon Hakim Agung yang akan ditetapkan menjadi Hakim Agung oleh Presiden;
- f. memilih tiga orang Hakim Konstitusi untuk selanjutnya diajukan kepada Presiden.

4.4 Alat Kelengkapan Dewan

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, DPR-RI membantu alat kelengkapan dewan (AKD). Berdasarkan UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sebagaimana yang telah diubah dengan UU No.42 Tahun 2014, DPR-RI memiliki delapan belas alat kelengkapan yang bersifat tetap, yaitu:

(1) Pimpinan DPR; (2) Badan Musyawarah (Bamus); (3-13) Komisi I sampai dengan Komisi XI; (14) Badan Legislasi (Baleg); (15) Badan Anggaran (Banggar); (16) Badan Kerjasama Antar-Parlemen; (17) Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD); (18) Badan Urusan Rumah Tangga. Di samping itu, DPR-RI juga dapat membentuk alat kelengkapan yang bersifat sementara (*ad hoc*), misalnya Panitia Khusus (Pansus).

(1) Pimpinan Dewan

Mempunyai tugas yang bersifat umum dan mencakup semua bidang koordinasi. Pimpinan Dewan dibantu oleh empat Wakil Pimpinan Dewan, yang terdiri dari: (a) Wakil Ketua Bidang Politik dan Keamanan (Korpolkam), dengan ruang lingkup tugas: Komisi I, Komisi II dan Komisi III, Badan Kerjasama Antar Parlemen, dan Badan Legislasi; (b) Wakil Ketua Bidang Industri dan Pembangunan (Korinbang), yang membidangi tugas Komisi IV, Komisi V, Komisi VI dan Komisi VII; (c) Wakil Ketua Bidang Ekonomi dan Keuangan (Korekku), dengan lingkup tugas: Komisi XI dan Badan Anggaran; dan (d) Wakil Ketua Bidang Kesejahteraan Rakyat (Korkesra), dengan bidang tugas: Komisi VIII, Komisi IX, Komisi X dan Mahkamah Kehormatan Dewan.

(2) Badan Musyawarah (Bamus)

DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Bamus pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota Bamus berjumlah paling banyak 1/10 (satu per sepuluh) dari jumlah anggota berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi yang ditetapkan oleh Rapat Paripurna. Ketua dan/atau Sekretaris Fraksi karena jabatannya menjadi anggota

Bamus. Pimpinan DPR karena jabatannya juga sebagai pimpinan Bamus dan dalam hal ini Pimpinan DPR tidak merangkap sebagai anggota dan tidak mewakili fraksi.

Adapun tugas Bamus adalah sebagai berikut:

- (a) menetapkan agenda DPR untuk satu tahun sidang, satu masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, dan jangka waktu penyelesaian RUU, dengan tidak mengurangi kewenangan Rapat Paripurna untuk mengubahnya;
- (b) memberikan pendapat kepada Pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPR;
- (c) meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan atau penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
- (d) mengatur lebih lanjut penanganan suatu masalah dalam hal undang-undang mengharuskan Pemerintah atau pihak lainnya melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPR;
- (e) menentukan penanganan suatu RUU atau pelaksanaan tugas DPR lainnya oleh alat kelengkapan DPR;
- (f) mengusulkan kepada Rapat paripurna mengenai jumlah komisi, ruang lingkup tugas komisi, dan mitra kerja komisi yang telah dibahas dalam konsultasi pada masa keanggotaan DPR; dan
- (g) melaksanakan tugas lainnya yang diserahkan oleh Rapat Paripurna kepada Bamus.

(3) Komisi DPR

Susunan dan keanggotaan komisi ditetapkan oleh DPR dalam Rapat Paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi, pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Setiap anggota, kecuali Pimpinan MPR dan DPR, harus menjadi anggota salah satu komisi.

Jumlah komisi, pasangan kerja komisi dan ruang lingkup tugas komisi diatur lebih lanjut dengan Keputusan DPR yang didasarkan pada institusi Pemerintah, baik lembaga kementerian negara maupun lembaga non-kementerian, dan sekretariat lembaga negara, dengan mempertimbangkan keefektifan tugas DPRD.

Tugas komisi dalam pembentukan UU adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan RUU yang termasuk ke dalam ruang lingkup tugasnya.

Tugas komisi dalam bidang anggaran, antara lain: (a) mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan RAPBN yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah; dan (b) mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan RAPBN yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah.

Tugas komisi dalam bidang pengawasan, antara lain: (a) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya; (b) membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya; (c) melakukan pengawasan

terhadap kebijakan Pemerintah; dan (d) membahas dan menindaklanjuti usulan DPD.

Komisi dalam melaksanakan tugasnya dapat mengadakan Rapat Kerja dengan Presiden, yang dapat diwakili oleh Menteri, mengadakan Rapat Dengar Pendapat dengan pejabat Pemerintah yang mewakili instansinya, mengadakan Rapat Dengar pendapat Umum, dan mengadakan kunjungan kerja dalam masa reses.

(4) Badan Legislasi (Baleg)

Badan Legislasi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Legislasi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota Badan Legislasi ditetapkan dalam rapat paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

(5) Badan Anggaran (Banggar)

Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Susunan dan keanggotaan Badan Anggaran terdiri atas anggota dari tiap-tiap komisi yang dipilih oleh komisi dengan memperhatikan pertimbangan jumlah anggota dan usulan fraksi.

(6) Badan Kerja Sama Antar-Parlemen

Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, yang selanjutnya disingkat BKSAP, dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.

DPR menetapkan susunan dan keanggotaan BKSAP pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota BKSAP ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

(7) Mahkamah Kehormatan Dewan

Mahkamah Kehormatan Dewan dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota Badan Kehormatan berjumlah 17 (tujuh belas) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

(8) Badan Urusan Rumah Tangga

Badan Urusan Rumah Tangga (disingkat BURT) dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan BURT pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota BURT ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap



fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

(9) Panitia Khusus

Panitia khusus dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat sementara. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan panitia khusus berdasarkan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Jumlah anggota panitia khusus ditetapkan oleh rapat paripurna paling banyak 30 (tiga puluh) orang.

Pimpinan panitia khusus merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan panitia khusus terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota panitia khusus berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan jumlah panitia khusus yang ada serta keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan panitia khusus sebagaimana dilakukan dalam rapat panitia khusus yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan panitia khusus.

Panitia khusus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh rapat paripurna. Panitia khusus bertanggung jawab kepada DPR. Panitia khusus dibubarkan oleh DPR setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya dinyatakan selesai. Rapat paripurna menetapkan tindak lanjut hasil kerja panitia khusus.

(10) Sekretariat Jenderal

Sekretariat Jenderal DPR-RI merupakan unsur penunjang DPR, yang berkedudukan sebagai Kesekretariatan Lembaga Negara yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR. Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Presiden atas usul Pimpinan DPR. Sekretariat Jenderal DPR RI personelnya terdiri atas Pegawai Negeri Sipil. Susunan organisasi dan tata kerja Sekretaris Jenderal ditetapkan dengan keputusan Presiden.

Sekretaris Jenderal dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris Jenderal dan beberapa Deputi Sekretaris Jenderal yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Pimpinan DPR.

DPR dapat mengangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan, dan dalam melaksanakan tugasnya Sekretariat Jenderal dapat membentuk Tim Asistensi.

(11) Badan Keahlian

Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia merupakan aparatur pemerintah yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya bertanggung jawab kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan secara administratif berada di bawah Sekretariat Jenderal.

4.5 Profil Anggota DPR-RI

4.5.1 Komposisi Berdasarkan Partai Politik

Jumlah anggota DPR-RI periode 2014-2019 sebanyak 560 orang yang berasal dari 10 partai politik, yaitu: (1) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP); (2) Partai Golongan Karya (Golkar); (3) Partai Gerakan Indonesia Raya

(Gerindra); (4) Partai Demokrat; (5) Partai Amanat Nasional (PAN); (6) Partai Kebangkitan Bangsa (PKB); (7) Partai Keadilan Sejahtera (PKS); (8) Partai Persatuan Pembangunan (PPP); (9) Partai Nasional Demokrat (Nasdem); dan (10) Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura). Berikut ini disajikan data perolehan kursi di DPR-RI berdasarkan partai politik dan perbandingan dengan periode Pemilu sebelumnya (2009-2014).

Tabel 4.2 Perolehan Kursi DPR-RI Berdasarkan Partai Politik Periode 2009-2014 dan 2014-2019

No.	Nama Partai	Periode 2009-2014		Periode 2014-2019	
		Kursi	Persen	Kursi	Persen
01.	PDIP	94	16,79	109	19,46
02.	Golkar	106	18,93	91	16,25
03.	Gerindra	26	4,64	73	13,04
04.	Demokrat	148	26,43	61	10,89
05.	PAN	46	8,21	49	8,75
06.	PKB	28	5,00	47	8,39
07.	PKS	57	10,18	40	7,14
08.	PPP	38	6,79	39	6,96
09.	Nasdem	0	0,00	35	6,25
10.	Hanura	17	3,04	16	2,86
	Total	560	100,00	560	100,00

Sumber: Renstra DPR-RI 2015-2019.

Perolehan jumlah kursi masing-masing partai dari satu periode Pemilu ke periode Pemilu berikutnya mempengaruhi dinamika politik yang terjadi di DPR-RI. Jika pada periode 2009-2014 Partai Demokrat sangat dominan, pada periode berikutnya Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang dominan.

4.5.2 Representasi Perempuan

Pada periode 2014-2019 jumlah perempuan yang menjadi anggota dewan berjumlah 97 orang atau 17,32 persen dari total anggota dewan. Representasi tersebut menurun jika dibandingkan periode sebelumnya yang mencapai 18,40

persen atau 103 orang. Penurunan tingkat representasi tersebut perlu dicermati, karena sejak Pemilu 2004 telah ada upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif melalui pengaturan kuaota 30 persen untuk perempuan, sesuai dengan undang-undang Pemilu. Namun demikian, jika dibandingkan dengan jumlah penduduk Indonesia, representasi perempuan dalam lembaga perwakilan tersebut masih relatif rendah.

Tabel 4.3 Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Jenis Kelamin Periode 2009-2014 dan 2014-2019

No.	Jenis Kelamin	Periode 2009-2014		Periode 2014-2019	
		Kursi	Persen	Kursi	Persen
01.	Perempuan	103	18,39	97	17,32
02.	Laki-laki	457	81,61	463	82,68
	Total	560	100,00	560	100,00

Sumber: Renstra DPR-RI 2015-2019.

4.5.3 Usia

Anggota DPR-RI periode 2014-2019 yang memiliki usia di atas 50 tahun sebanyak 240 orang atau 42,86 persen. Artinya, sebagian besar anggota dewan atau 320 orang (57,14%) periode tersebut berda dalam kelompok usia produktif (di bawah 50 tahun).

Tabel 4.4 Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Usia Periode 2009-2014 dan 2014-2019

No.	Usia	Periode 2009-2014		Periode 2014-2019	
		Kursi	Persen	Kursi	Persen
01.	Di atas 50 tahun	213	38,00	240	42,86
02.	Di bawah 50 tahun	347	62,00	320	57,14
	Total	560	100,00	560	100,00

Sumber: Renstra DPR-RI 2015-2019.

4.5.4 Pendidikan

Jika dilihat dari tingkat pendidikan, sebagian bersar anggota dewan periode 2014-2015 adalah lulusan perguruan tinggi (87,14%) yang terdiri atas: lulusan

pascasarjana sebanyak 43,75 persen; lulusan sarjana sebanyak 42,14 persen; dan 1,25 persen lulusan diploma. Sisanya adalah lulusan SLTA sebanyak 12,86 persen.

Tabel 4.5 Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Tingkat Pendidikan Periode 2009-2014 dan 2014-2019

No.	Tingkat Pendidikan	Periode 2009-2014		Periode 2014-2019	
		Kursi	Persen	Kursi	Persen
01.	Pascasarjana	239	42,68	245	43,75
02.	Sarjana	268	47,86	236	42,14
03.	Diploma	13	2,32	7	1,25
04.	SLTA	33	5,89	71	12,68
05.	Lainnya	7	1,25	1	0,18
	Total	560	100,00	560	100,00

Sumber: Renstra DPR-RI 2015-2019.

4.5.5 Pekerjaan

Sebagian besar anggota DPR-RI periode 2014-2019 bekerja di sektor swasta (58,04%), dan sebagian yang lain merupakan anggota DPR-RI periode sebelumnya yang terpilih kembali (23,21%). Adapun rinciannya disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 4.6 Jumlah Anggota DPR-RI Berdasarkan Jenis Pekerjaan Periode 2009-2014 dan 2014-2019

No.	Jenis Pekerjaan	Periode 2009-2014		Periode 2014-2019	
		Kursi	Persen	Kursi	Persen
01.	Anggota DPR/DPD/DPRD	153	27,32	130	23,21
02.	Swasta	266	47,50	325	58,04
03.	Birokrat/PNS/BUMN/BUMD	36	6,43	35	6,25
04.	Akademisi	38	6,79	40	7,14
05.	Seniman	7	1,25	8	1,43
06.	Lain-lain	60	10,71	22	3,93
	Total	560	100,00	560	100,00

Sumber: Renstra DPR-RI 2015-2019.



BAB V

HASIL PENELITIAN

5.1 Proses Politik dalam Proses Penyusunan Kebijakan Anggaran (APBN)

5.1.1 Pembicaraan Pendahuluan dan Rencana Kerja Pemerintah Untuk APBN

Sebagai bagian proses politik, proses penyusunan kebijakan anggaran (APBN) sangatlah panjang prosesnya. Diawali dengan proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN. Hal ini seperti disampaikan oleh Ketua Fraksi/Anggota DPR yang menangani APBN, BW, sebagai berikut:

“.... kebijakan anggaran atau APBN yang ada di ranah DPR adalah proses politik karena berhubungan dengan pemerintah dan fraksi-fraksi yang mewakili rakyat. Sehingga prosesnya tentu multi tafsir, kepentingan dan aspirasi yang membawa kemakmuran rakyat. Fraksi PDIP dalam proses politik APBN mendasarkan pada komitmen pada: *Pertama* adalah mempersiapkan semesta pembangunan jangka pendek, menengah dan jangka panjang. *Kedua*, PDIP akan mengangkat isu-isu kesenjangan sosial dan ekonomi dalam proses jangka pendek lima tahun ke depan dan mengajak masyarakat dan bangsa untuk berpikir bagaimana cara membangun Indonesia ke depan. *Ketiga*, PDIP akan membuat postur APBN akan memperhatikan *domestic saving* sehingga sektor riil dapat bergerak dan meningkat. Selama ini, PDIP melihat kebijakan makro yang lebih ditonjolkan dibanding sektor riil dan pemerintah tidak pernah mencermati perkembangan sektor riil. PDIP juga akan memacu ketahanan pangan, di mana masalah impor sekarang masih tinggi dan belum diatur dengan baik. Indonesia harus menjaga pertumbuhan ekonomi yang seimbang. Asia timur harus menjadi perhatian kita bersama, dalam konteks kita tetap berada dalam posisi strategis di Asia Pasifik... Point itu yang menjadikan dasar proses politik kebijakan APBN di DPR RI selain pembelaan terhadap anggaran untuk wong cilik”. (Wawancara, April 2017).

Selanjutnya BW, menjelaskan tentang proses pembicaraan pendahuluan dan mekanisme kerja pemerintah untuk RAPBN bagaimana berikut ini.

“.... Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) 2018 dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2018. Tema RKP 2018 yang diajukan pemerintah ialah memacu investasi dan infrastruktur untuk pertumbuhan dan pemerataan dengan fokus ke bidang pendidikan, kesehatan, pemukiman, pariwisata, ketahanan energi, infrastruktur hingga penanggulangan kemiskinan. Ketua Badan Anggaran DPR Azis Syamsuddin mengatakan, asumsi dasar makroekonomi dalam RAPBN 2018 yang disepakati antara lain; pertumbuhan ekonomi 5,2%-5,6%, laju inflasi 2,5%-4,5%, nilai tukar rupiah 13.300-13.500, tingkat bunga SPN-3 bulan 4,8%-5,6%, harga minyak mentah Indonesia US\$45-US\$55 per barel, Lifting minyak bumi 771-815 ribu barel per hari, Lifting gas bumi 1.194-1.235 ribu per barel. Seluruh laporan-laporan panja tersebut telah disampaikan dan disepakati sebagai hasil pembahasan Badan Anggaran dengan Pemerintah dalam rangka pembahasan Pembicaraan Pendahuluan RAPBN TA 2018 dan RKP Tahun 2018 dalam rapat kerja tanggal 5 Juli 2017,” katanya dalam sidang paripurna di Gedung Nusantara II, Kompleks Senayan Jakarta, Selasa (11/7). Sementara itu, target pembangunan dalam tahun 2018 dengan proyeksi angka pengangguran 5,0-5,3, kemiskinan 9,5-10,0, indeks gini ratio 0,38 dan indeks pembangunan manusia 71,50. Dalam kesempatan itu, Fraksi PKS meminta agar Pemerintah tetap memberikan subsidi listrik kepada masyarakat miskin dan tidak mencabut subsidi tersebut. Pemerintah juga diminta untuk menjamin ketersediaan subsidi elpiji tabung 3 kilogram (kg)”. (Wawancara, April 2017).

Hal yang sama disampaikan oleh salah seorang Anggota DPR Komisi I, ST, sebagai berikut:

“... penyusunan APBN adalah proses politik yang panjang dan tidak bisa dipungkiri bahwa banyak sekali tarik menarik kepentingan dalam penyusunannya... mekanisme awal penyusunannya adalah melalui proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN. Proses ini adalah proses pendahuluan yang intinya adalah DPR akan membahas mana saja program pemerintah yang kami anggap penting untuk didanai dalam APBN”. (Wawancara, Maret 2017).

Alot dan lamanya penyusunan pembicaraan pendahuluan dan rencana kerja pemerintah dalam penyusunan APBN ini kebanyakan adalah karena pertimbangan

ekonomi politik. Artinya ada pertimbangan ekonomi yang mempengaruhi keputusan politik di DPR RI.

Berdasarkan temuan lapangan diketahui bahwa materi pembicaraan yang mempengaruhi keputusan penyusunan APBN adalah berkaitan dengan pertimbangan ekonomi seperti dijelaskan berikut ini.

Data lapangan yang diperoleh diketahui bahwa proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN diwarnai oleh beberapa item poin pokok pembicaraan berikut: (a) indikator ekonomi mikro; (b) perubahan asumsi dasar ekonomi makro tahun 2017; (c) perubahan kebijakan RAPBN tahun 2017; (d) pokok perubahan pokok RAPBN tahun 2017; dan (e) dampak Perubahan Asumsi Dasar Ekonomi Makro Terhadap Postur RAPBN Tahun 2017.

Hal ini seperti disampaikan oleh ST, sebagai berikut:

“... proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN kebanyakan membahas hal seputar ekonomi mikro dan makro pemerintahan saat ini, seperti indikator ekonomi mikro; perubahan susmsi dasar ekonomi makro tahun 2017; perubahan kebijakan RAPBNP tahun 2017 dan pokok perubahan pokok RAPBN tahun 2017...” (Wawancara, Maret 2017).

(a) Indikator Ekonomi Mikro

Sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017, perkembangan beberapa indikator ekonomi makro mengindikasikan perlunya dilakukan penyesuaian pada beberapa asumsi dasar ekonomi makro, seperti harga minyak mentah Indonesia (ICP) dan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat,

termasuk perubahan target pertumbuhan ekonomi yang diproyeksikan lebih tinggi dari target dalam APBN tahun 2017. Perubahan asumsi dasar ekonomi makro tersebut, yang kemudian diikuti dengan penyesuaian dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal, berdampak pada perubahan postur APBN tahun 2017.

Sehubungan dengan itu, dalam rangka menjaga pelaksanaan APBN tahun 2017 sebagai instrumen dalam pencapaian berbagai target pembangunan, penyesuaian atas berbagai besaran APBN tahun 2017 diperlukan melalui kombinasi kebijakan fiskal seperti pelebaran defisit anggaran, efisiensi belanja negara, serta melanjutkan upaya optimalisasi pendapatan negara secara lebih realistis. Penyesuaian tersebut dilakukan sebagai upaya menjaga keseimbangan, antara pencapaian sasaran prioritas pembangunan dengan tetap menjaga kesinambungan fiskal dalam jangka menengah dan jangka panjang. Hal ini seperti disampaikan oleh ST, sebagai berikut:

“... materi pertimbangan penyusunan APBN kita diupayakan dalam rangka menjaga pelaksanaan APBN tahun 2017 sebagai instrumen dalam pencapaian berbagai target pembangunan, penyesuaian atas berbagai besaran APBN tahun 2017 diperlukan melalui kombinasi kebijakan fiskal seperti pelebaran defisit anggaran, efisiensi belanja negara, serta melanjutkan upaya optimalisasi pendapatan negara secara lebih realistis. Penyesuaian tersebut dilakukan sebagai upaya menjaga keseimbangan, antara pencapaian sasaran prioritas pembangunan dengan tetap menjaga kesinambungan fiskal dalam jangka menengah dan jangka panjang”¹. (Wawancara, Maret 2017).

Proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN untuk tahun 2017 berdasarkan data lapangan yang diperoleh bahwa isu perekonomian global masih dihadapkan pada ketidakpastian yang antara lain dipengaruhi oleh faktor kebijakan moneter Amerika Serikat yang akan menaikkan tingkat suku bunga *the Fed Fund Rate* (FFR), kebijakan perdagangan Amerika

Amerika Serikat di bawah pemerintahan baru, serta keberlanjutan rebalancing ekonomi Tiongkok. Meskipun demikian, di awal tahun 2017, perekonomian Indonesia mampu tumbuh dengan baik dan kondisi makro ekonomi yang stabil. Pada triwulan I tahun 2017 pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai 5,0 persen atau membaik dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi pada periode yang sama tahun 2016. Perbaikan tersebut antara lain ditopang oleh dorongan kinerja ekspor serta pertumbuhan konsumsi dan investasi yang stabil. Sampai dengan akhir tahun diperkirakan momentum perbaikan kinerja ekspor dan investasi serta sektor-sektor kunci dalam perekonomian yang berdampak positif terhadap konsumsi rumah tangga dapat terus berlanjut. Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi dapat tumbuh lebih tinggi dari yang direncanakan pada APBN tahun 2017.

Hal ini seperti disampaikan oleh informan lainnya yang juga anggota komisi di DPRD-RI, BS, sebagai berikut:

“... memperhatikan capaian APBN 2016 serta mempertimbangkan perkembangan berbagai indikator ekonomi makro sampai dengan pertengahan tahun 2017, Pemerintah perlu untuk melakukan penyesuaian atas beberapa komponen asumsi dasar ekonomi makro dalam APBN tahun 2017 sebagai berikut: pertumbuhan ekonomi naik dari 5,1 persen menjadi 5,2 persen; inflasi naik dari 4,0 persen menjadi 4,3 persen; tingkat bunga SPN 3 Bulan turun dari 5,3 persen menjadi 5,2 persen; pelemahan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat dari Rp13.300 per dolar Amerika Serikat menjadi Rp13.400 per dolar Amerika Serikat; harga minyak mentah naik dari 45 dolar Amerika Serikat per barel menjadi 50 dolar Amerika Serikat per barel; Penyesuaian asumsi dasar ekonomi makro tersebut akan berdampak pada perubahan beberapa komponen APBN tahun 2017. Komponen-komponen tersebut antara lain pajak penghasilan minyak dan gas (migas), penerimaan negara bukan pajak (PNBP) sumberdaya alam (SDA) migas, subsidi energi (LPG tabung 3 kg dan subsidi listrik), pembayaran bunga utang serta kenaikan dana bagi hasil (DBH) migas akibat perubahan dari pendapatan minyak dan gas...hal-hal seperti ini menjadi pertimbangan dalam proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN”. (Wawancara, Maret 2017).

Dengan data temuan di atas semakin jelas bahwa proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN selalu melibatkan pertimbangan ekonomi dan tidak semata-mata factor politik. Misalnya saja pertimbangan tentang sisi pendapatan negara, penyesuaian dilakukan utamanya pada komponen penerimaan pajak non migas, dengan mengacu pada realisasi tahun 2016 agar target yang ditetapkan lebih realistis dan tetap optimis. Dengan demikian, secara nominal target penerimaan pajak non migas mengalami penurunan dibandingkan dengan target dalam APBN tahun 2017, namun pertumbuhannya lebih baik (14,2 persen) dibandingkan pertumbuhan tahun sebelumnya (5,8 persen) yang didukung oleh perbaikan basis data perpajakan yang lebih baik sebagai dampak kebijakan *tax amnesty* dan reformasi perpajakan yang terus dilakukan.

Berdasarkan data lapangan ditemukan bahwa proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN selalu membahas sisi pendapatan dan belanja. Berkaitan dengan sisi belanja Negara hal ini berkaitan dengan penyesuaian yang secara umum dilakukan untuk meningkatkan kualitas belanja negara dalam rangka mendukung pencapaian berbagai tujuan pembangunan, serta pendanaan untuk berbagai kebutuhan yang mendesak, dengan rincian sebagai berikut.

Pertama, kebijakan efisiensi belanja barang berdasarkan realisasi tahun 2016 dengan tetap memperhatikan kegiatan-kegiatan prioritas, untuk kemudian direalokasi ke belanja/kegiatan yang lebih mendesak dan bersifat prioritas. Kedua, menampung tambahan-tambahan belanja yang bersifat mendesak dan/atau merupakan prioritas nasional, seperti alokasi untuk antisipasi bencana alam,

penyelenggaraan Asian Games tahun 2018, persiapan tahapan Pilkada tahun 2018/Pemilu tahun 2019, percepatan sertifikasi tanah, dan pembangunan pertanian.

Ketiga, perubahan pagu belanja akibat perubahan pagu penggunaan PNPB/BLU dan penarikan pinjaman dan hibah luar negeri. Keempat, penyesuaian besaran subsidi energi sebagai dampak belum diimplementasikannya beberapa kebijakan pembatasan yang telah diperhitungkan dalam APBN tahun 2017. Kelima, penyesuaian besaran dana alokasi umum (DAU) seiring dengan penurunan pendapatan dalam negeri netto sesuai kebijakan DAU dalam APBN tahun 2017 yang tidak bersifat final.

Hal ini seperti disampaikan oleh salah seorang Anggota Komisi DPR, Bapak MD, sebagai berikut:

“Proses penentuan APBN akan berkaitan dengan aspek belanja negara. Seperti kebijakan efisiensi belanja barang berdasarkan realisasi tahun 2016 dengan tetap memperhatikan kegiatan-kegiatan prioritas, untuk kemudian direalokasi ke belanja/kegiatan yang lebih mendesak dan bersifat prioritas...selain itu juga tentang tambahan-tambahan belanja yang bersifat mendesak dan/atau merupakan prioritas nasional, seperti alokasi untuk antisipasi bencana alam, penyelenggaraan Asian Games tahun 2018, persiapan tahapan Pilkada tahun 2018/Pemilu tahun 2019, percepatan sertifikasi tanah, dan pembangunan pertanian...kemudian juga perubahan pagu belanja akibat perubahan pagu penggunaan PNPB/BLU dan penarikan pinjaman dan hibah luar negeri selain itu ada juga penyesuaian besaran subsidi energi sebagai dampak belum diimplementasikannya beberapa kebijakan pembatasan yang telah diperhitungkan dalam APBN tahun 2017 kemudian juga faktor penyesuaian besaran dana alokasi umum (DAU) seiring dengan penurunan pendapatan dalam negeri netto sesuai kebijakan DAU dalam APBN tahun 2017 yang tidak bersifat final” (Wawancara, April 2017).

Berdasarkan data wawancara dan data lapangan di atas, maka penyesuaian besaran pendapatan negara dan belanja negara tersebut di atas, defisit anggaran tahun 2017 akan meningkat dibandingkan dengan besaran yang ditetapkan dalam

APBN tahun 2017. Namun demikian, dengan memperhatikan realisasi belanja negara dalam beberapa tahun terakhir, khususnya belanja Kementerian/Lembaga, dana alokasi khusus, dan dana desa, tingkat penyerapannya yang masing-masing sekitar 96 persen, 95 persen, dan 97 persen dari pagu yang ditetapkan, sehingga outlook defisit sampai dengan akhir tahun 2017 dapat dijaga pada kisaran 2,67 persen terhadap PDB. Jumlah tersebut masih di bawah jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD maksimal yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Hal ini menjadi bahasan dalam proses pembahasan penyusunan APBN yang menjadikan lama dan rumitnya proses yang berlangsung.

Dalam Proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN akan berupaya untuk melakukan proses akomodasi, termasuk untuk mengakomodasi berbagai perubahan tersebut di atas, hal ini dilakukan melalui Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang APBN Tahun Anggaran 2017 mengatur bahwa apabila terjadi deviasi yang signifikan antara realisasi indikator ekonomi makro dengan asumsinya dalam tahun 2017, perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal, pergeseran anggaran antarunit organisasi atau antarprogram, serta pemanfaatan Saldo Anggaran Lebih (SAL) dalam tahun 2017, maka Pemerintah dapat mengajukan rancangan perubahan Undang-Undang tentang APBN Tahun Anggaran 2017. Berdasarkan kondisi-kondisi sebagaimana pada pasal dimaksud, maka Pemerintah menyampaikan RUU APBNP tahun 2017 agar pelaksanaan APBN tahun 2017 yang telah mengakomodasi perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal dapat berjalan secara efektif serta tercipta kesinambungan

fiskal (*fiscal sustainability*). Pada akhirnya, penyampaian RUU APBN tahun 2017 yang akan dibahas bersama oleh Pemerintah dan DPR menjadi dasar langkah-langkah pelaksanaan APBN tahun 2017 dapat lebih kredibel, berkualitas, dan berkesinambungan.

Dalam konteks ini, MD menyatakan sebagai berikut:

“.... dalam Proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN akan berupaya untuk melakukan proses akomodasi, termasuk untuk mengakomodasi berbagai perubahan tersebut di atas, hal ini dilakukan melalui Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang APBN Tahun Anggaran 2017 mengatur bahwa apabila terjadi deviasi yang signifikan antara realisasi indikator ekonomi makro dengan asumsinya dalam tahun 2017, perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal, pergeseran anggaran antarunit organisasi atau antarprogram, serta pemanfaatan saldo anggaran lebih (SAL) dalam tahun 2017...”. (Wawancara, April 2017).

(b) Perubahan Asumsi Dasar Ekonomi Makro dalam RAPBNP Tahun 2017

Proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN selanjutnya dibahas pula tentang Perubahan Asumsi Dasar Ekonomi Makro dalam RAPBNP Tahun 2017. Hal ini karena dalam rencana kerja pemerintah akan sangat terkait dengan pendanaan APBN Perubahan. Hal ini seperti disampaikan MD, sebagai berikut:

“... proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN selanjutnya dibahas pula tentang Perubahan Asumsi Dasar Ekonomi Makro dalam RAPBNP Tahun 2017. Hal ini karena dalam rencana kerja pemerintah akan sangat terkait dengan pendanaan APBN Perubahan”. (Wawancara, April 2017).

Dari data lapangan diketahui bahwa realisasi dan prospek perekonomian global dan domestik terkini, beberapa indikator asumsi dasar ekonomi makro tahun 2017 diusulkan untuk disesuaikan. Melihat potensi kuatnya konsumsi rumah tangga

dan membaiknya kinerja ekspor sampai dengan akhir tahun, outlook pertumbuhan ekonomi tahun 2017 diperkirakan sebesar 5,2 persen, atau lebih tinggi dari asumsinya dalam APBN tahun 2017 sebesar 5,1 persen. Sumber pertumbuhan ekonomi pada tahun 2017 juga akan didukung oleh keberlanjutan proyek infrastruktur serta potensi masuknya aliran modal ke dalam negeri pasca peningkatan rating menjadi *investment grade* oleh lembaga rating Standard & Poor's (S&P) yang diharapkan akan mendorong kinerja dari sisi investasi.

Sementara itu, laju infasi pada tahun 2017 diperkirakan sebesar 4,3 persen atau lebih tinggi jika dibandingkan dengan asumsi infasi APBN tahun 2017 sebesar 4,0 persen. Tekanan infasi sampai dengan akhir tahun 2017 diperkirakan akan sejalan dengan tren peningkatan harga minyak dunia. Pemerintah tetap berupaya mengendalikan pergerakan harga dengan menjaga ketersediaan kebutuhan pokok masyarakat serta memperkuat koordinasi antara Pemerintah dan Bank Indonesia baik di tingkat pusat maupun daerah dalam menjaga tingkat infasi agar tetap berada pada kisaran sasaran infasi nasional yaitu 4 ± 1 persen.

Nilai tukar rupiah dalam RAPBNP tahun 2017 diusulkan sebesar Rp13.400 per dolar Amerika Serikat atau melemah dibandingkan dengan asumsinya dalam APBN tahun 2017 sebesar Rp13.300 per dolar Amerika Serikat. Outlook nilai tukar rupiah tersebut mempertimbangkan potensi risiko terutama terkait rencana kebijakan moneter Amerika Serikat yang akan menaikkan kembali tingkat suku bunga acuan dan kebijakan proteksi perdagangannya. Di sisi lain, status *investment grade* dari beberapa lembaga rating internasional dan stabilitas ekonomi makro yang terjaga dengan baik diperkirakan akan berdampak positif terhadap aliran

modal masuk ke dalam negeri dan dapat menahan risiko pelemahan nilai tukar rupiah serta sekaligus menurunkan yield surat berharga negara.

Oleh karena itu, tingkat suku bunga SPN tiga bulan diperkirakan sebesar 5,2 persen atau lebih rendah dari asumsi APBN tahun 2017 sebesar 5,3 persen.

Berdasarkan tren peningkatan harga minyak, rata-rata ICP sampai dengan akhir tahun 2017 diperkirakan sebesar 50 dolar Amerika Serikat per barel, lebih tinggi dari asumsinya dalam APBN tahun 2017 sebesar 45 dolar Amerika Serikat per barel. Sementara *lifting* minyak dan gas bumi sampai dengan akhir tahun diperkirakan tidak berbeda dengan asumsi *lifting* migas APBN tahun 2017 yaitu rata-rata mencapai 815 ribu barel per hari untuk minyak dan 1.150 ribu barel per hari setara minyak untuk gas bumi. Hal ini seperti disampaikan oleh MD, sebagai berikut:

“..... realisasi dan prospek perekonomian global dan domestik terkini, beberapa indikator asumsi dasar ekonomi makro tahun 2017 diusulkan untuk disesuaikan hal ini sangat mempengaruhi besaran perubahan asumsi dasar ekonomi makro tahun 2017 antara lain adalah berkaitan dengan konsumsi rumah tangga dan membaiknya kinerja ekspor; laju infasi pada tahun 2017; *outlook* nilai tukar rupiah; *investment grade*; tingkat suku bunga serta *lifting* minyak dan gas bumi”. (Wawancara, April 2017)

(c) Perubahan Kebijakan dalam RAPBNP Tahun 2017

Proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN selanjutnya dibahas pula tentang RAPBNP tahun 2017, karena selain untuk menyesuaikan asumsi dasar ekonomi makro, juga untuk menampung perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal, khususnya penyesuaian beberapa komponen belanja. Hal tersebut dilakukan agar pelaksanaan APBN tahun 2017 lebih

berkualitas dan aman, dengan tetap menjaga pencapaian berbagai sasaran pembangunan nasional. Hal ini seperti disampaikan oleh MD, sebagai berikut:

“... proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN selanjutnya dibahas pula tentang RAPBNP Tahun 2017. Hal ini karena dalam rencana kerja pemerintah akan sangat terkait dengan pendanaan APBN Perubahan....” (Wawancara, April 2017).

Dari data lapangan diketahui bahwa dalam rangka mengamankan pendapatan negara, Pemerintah melakukan berbagai langkah kebijakan, baik untuk penerimaan perpajakan maupun penerimaan negara bukan pajak. Kebijakan di bidang perpajakan antara lain (1) optimalisasi perpajakan dalam rangka peningkatan *tax ratio* melalui perbaikan basis data pajak sebagai hasil program *tax amnesty*; (2) mempertahankan stabilitas ekonomi dan daya beli masyarakat; (3) meningkatkan produktivitas dan daya saing industri domestik; (4) mendukung era transparansi informasi di bidang perpajakan; (5) penguatan kebijakan tarif kepabeanan dan cukai antara lain melalui penetapan tarif kelebihan kuota; dan (6) pemberantasan penyelundupan. Hal ini seperti disampaikan oleh salah seorang Anggota Komisi DPR, Bapak HD, sebagai berikut:

“.... ada berbagai langkah kebijakan, baik untuk penerimaan perpajakan maupun penerimaan negara bukan pajak....kebijakan di bidang perpajakan antara lain (1) optimalisasi perpajakan dalam rangka peningkatan *tax ratio* melalui perbaikan basis data pajak sebagai hasil program *tax amnesty*; (2) mempertahankan stabilitas ekonomi dan daya beli masyarakat; (3) meningkatkan produktivitas dan daya saing industri domestik dan masih banyak lagi beberapa strategi kebijakan pemerintah dalam kebijakan RAPBN 2017”. (Wawancara, April 2017).

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa untuk melaksanakan kebijakan tersebut, langkah-langkah yang akan dilakukan adalah memperbaiki basis data

perpajakan sebagai hasil penerapan kebijakan *tax amnesty* dan melakukan *extra effort* atas penerimaan pajak serta kepabeanan dan cukai. Selain itu, kebijakan insentif fiskal berupa *tax allowance*, *tax holiday*, dan pembebasan PPN untuk sektor industri strategis nasional juga tetap akan diberikan untuk menjaga daya saing industri dan mendorong produktivitas industri domestik. Hal ini seperti disampaikan oleh HD, sebagai berikut:

“..... untuk melaksanakan kebijakan tersebut, langkah-langkah yang akan dilakukan adalah memperbaiki basis data perpajakan sebagai hasil penerapan kebijakan *tax amnesty* dan melakukan *extra effort* atas penerimaan pajak serta kepabeanan dan cukai. Selain itu, kebijakan insentif fiskal berupa *tax allowance*, *tax holiday*, dan pembebasan PPN untuk sektor industri strategis nasional juga tetap akan diberikan untuk menjaga daya saing industri dan mendorong produktivitas industri domestik”.
(Wawancara, April 2017).

Sementara itu, kebijakan PNBP diarahkan antara lain untuk: (1) menahan turunnya *lifting* minyak dan gas serta efisiensi *cost recovery*; (2) penerapan *production sharing contract* (PSC) *gross split* pada kontraktor kontrak kerja sama (KKKS) yang akan terminasi dan/atau melakukan perpanjangan kontrak kerja sama; (3) optimalisasi penerimaan royalti (iuran produksi) dari pertambangan mineral dan batubara; (4) penyempurnaan berbagai peraturan PNBP, seperti revisi Undang-Undang PNBP dan Peraturan Pemerintah terkait tarif PNBP; dan (5) penerapan kebijakan *payout ratio* yang tepat untuk mendukung penguatan permodalan BUMN. Hal ini seperti disampaikan oleh HD, sebagai berikut:

“.... kebijakan PNBP diarahkan antara lain untuk (1) menahan turunnya *lifting* minyak dan gas serta efisiensi *cost recovery*; (2) penerapan *production sharing contract* (PSC) *gross split* pada kontraktor kontrak kerja sama (KKKS) yang akan terminasi dan/atau melakukan perpanjangan kontrak kerja sama; (3) optimalisasi penerimaan royalti (iuran produksi) dari pertambangan mineral dan batubara; (4) penyempurnaan berbagai peraturan PNBP, seperti revisi Undang-

Undang PNPB dan Peraturan Pemerintah terkait tarif PNPB; dan (5) penerapan kebijakan *payout ratio* yang tepat untuk mendukung penguatan permodalan BUMN”. (Wawancara, April 2017).

Selanjutnya pada sisi belanja pemerintah pusat, perubahan dalam RAPBNP tahun 2017 mencakup: (1) perubahan belanja akibat perubahan asumsi dasar ekonomi makro, seperti perubahan pembayaran bunga utang dan subsidi; (2) efisiensi belanja barang K/L untuk dialokasikan pada belanja/kegiatan yang produktif dan prioritas dalam rangka meningkatkan kualitas belanja; (3) tambahan alokasi pada beberapa komponen belanja, baik untuk kebutuhan mendesak dan prioritas maupun untuk penyelesaian kewajiban-kewajiban Pemerintah. Hal ini seperti disampaikan oleh HD, sebagai berikut:

“.... perubahan dalam RAPBNP tahun 2017 mencakup (1) perubahan belanja akibat perubahan asumsi dasar ekonomi makro seperti perubahan pembayaran bunga utang dan subsidi; (2) efisiensi belanja barang K/L untuk dialokasikan pada belanja/kegiatan yang produktif dan prioritas dalam rangka meningkatkan kualitas belanja; (3) tambahan alokasi pada beberapa komponen belanja, baik untuk kebutuhan mendesak dan prioritas maupun untuk penyelesaian kewajiban-kewajiban Pemerintah”. (Wawancara, April 2017).

Penyesuaian anggaran Transfer Ke Daerah dan Dana Desa dalam RAPBNP tahun 2017 pada dasarnya tetap mengacu pada kebijakan APBN tahun 2017, antara lain: (1) perubahan besaran DAU sejalan dengan perubahan PDN Netto, sesuai kebijakan pagu DAU nasional tidak bersifat final; (2) penyaluran anggaran berdasarkan kinerja pelaksanaan untuk setiap tahapannya di daerah; (3) pengalokasian DAK fisik berdasarkan usulan daerah dan prioritas nasional, dengan memberikan airmasi kepada daerah tertinggal, perbatasan, kepulauan dan transmigrasi; serta (4) tambahan alokasi untuk kewajiban/kurang bayar beberapa

komponen transfer ke daerah (DBH dan DAK fisik). Hal ini seperti disampaikan oleh salah seorang Anggota DPR Komisi II berikut.

“.... untuk penyesuaian anggaran Transfer Ke Daerah dan Dana Desa dalam RAPBNP tahun 2017 pada dasarnya tetap mengacu pada kebijakan APBN tahun 2017, antara lain (1) perubahan besaran DAU sejalan dengan perubahan PDN Netto, sesuai kebijakan pagu DAU nasional tidak bersifat final; (2) penyaluran anggaran berdasarkan kinerja pelaksanaan untuk setiap tahapannya di daerah; (3) pengalokasian DAK fisik berdasarkan usulan daerah dan prioritas nasional, dengan memberikan afirmasi kepada daerah tertinggal, perbatasan, kepulauan dan transmigrasi; serta (4) tambahan alokasi untuk kewajiban/kurang bayar beberapa komponen transfer ke daerah (DBH dan DAK fisik)...”. (Wawancara, April 2017).

Perubahan kebijakan pembiayaan anggaran dalam RAPBNP tahun 2017 terutama terdapat pada pembiayaan investasi. Perubahan dalam pembiayaan investasi antara lain untuk: (1) mendukung PT Kereta Api Indonesia (Persero) dalam rangka penugasan penyelenggaraan operasional prasarana dan sarana Light Rail Transit (LRT) Jakarta, Bogor, Depok, Bekasi (Jabodebek) melalui alokasi PMN; (2) mendukung pembangunan infrastruktur melalui alokasi pembiayaan investasi kepada BLU Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN) untuk pendanaan pengadaan tanah bagi Proyek Strategis Nasional; (3) penguatan kelembagaan Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) melalui skema sovereign wealth fund (SWF) di bidang pendidikan untuk menjamin keberlangsungan pendanaan pendidikan bagi generasi berikutnya; dan (4) mendukung penajaman program pembiayaan perumahan khususnya sinkronisasi antara program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) dan Subsidi Selisih Bunga (SSB).

Dengan adanya perubahan kebijakan, baik pada sisi pendapatan negara, belanja Negara maupun pembiayaan investasi, maka pembiayaan utang akan mengalami kenaikan untuk menutupi defisit. Selain itu, dalam RAPBNP tahun 2017 mengakomodasi perubahan anggaran pendidikan dan anggaran kesehatan sejalan dengan perubahan volume belanja negara untuk memenuhi amanat peraturan perundang-undangan dengan tetap menjaga kesinambungan fiskal.

(d) Pokok-pokok Perubahan dalam Postur RAPBNP Tahun 2017

Proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN selanjutnya dibahas pula tentang pokok-pokok Perubahan dalam Postur RAPBNP Tahun 2017. Hal ini penting dibahas karena perubahan asumsi dasar ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tahun 2017 akan berpengaruh pada besaran postur APBN tahun 2017. Pokok-pokok perubahan postur dalam RAPBNP tahun 2017 dijelaskan sebagai berikut: *pertama*, pendapatan negara diperkirakan mengalami penurunan sebesar Rp36.155,3 miliar dari APBN tahun 2017. Penurunan tersebut terutama akibat penurunan penerimaan perpajakan sebesar Rp47.932,7 miliar yang disebabkan perbaikan proyeksi penerimaan perpajakan dengan menggunakan basis realisasi tahun 2016. Namun dengan tingkat pertumbuhannya lebih baik dibanding tingkat pertumbuhan tahun sebelumnya.

Kedua, PNPB diperkirakan naik sebesar Rp10.041,9 miliar, yang bersumber dari sektor migas sebagai akibat kenaikan harga minyak mentah dan batubara, serta penerimaan hibah diperkirakan naik sebesar Rp1.735,5 miliar. Hal ini seperti disampaikan oleh HD, sebagai berikut:

“... pendapatan negara diperkirakan mengalami penurunan sebesar Rp36.155,3 miliar dari APBN tahun 2017. Penurunan tersebut terutama

akibat penurunan penerimaan perpajakan sebesar Rp47.932,7 miliar yang disebabkan perbaikan proyeksi penerimaan perpajakan dengan menggunakan basis realisasi tahun 2016...”. (Wawancara, Mei 2017).

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa untuk mengamankan pendapatan negara terutama sektor perpajakan, Pemerintah melakukan langkah-langkah perbaikan, antara lain: (1) pengawasan wajib pajak berbasis mapping kepatuhan wajib pajak; (2) perluasan basis pajak (*tax base*) berdasarkan harta deklarasi program *tax amnesty*; (3) melakukan upaya ekstra melalui peningkatan penagihan, pemeriksaan, dan penegakan hukum perpajakan; dan (4) penegakan hukum pasca program *tax amnesty* serta kerjasama dengan pihak ketiga. Sementara itu, *tax ratio* RAPBNP tahun 2017 sebesar 10,7 persen, namun *tax ratio* dalam arti luas (termasuk PNPB SDA migas dan pertambangan umum) adalah sebesar 11,3 persen. Hal ini seperti disampaikan oleh HD, sebagai berikut:

“..... langkah-langkah perbaikan, antara lain (1) pengawasan wajib pajak berbasis mapping kepatuhan wajib pajak; (2) perluasan basis pajak (*tax base*) berdasarkan harta deklarasi program *tax amnesty*; (3) melakukan upaya ekstra melalui peningkatan penagihan, pemeriksaan, dan penegakan hukum perpajakan; dan (4) penegakan hukum pasca program *tax amnesty* serta kerjasama dengan pihak ketiga...”. (Wawancara, Mei 2017).

Data dokumen menunjukkan bahwa belanja negara pada RAPBNP tahun 2017 diproyeksikan mencapai Rp2.111.363,8 miliar, naik Rp30.912,7 miliar atau 1,5 persen dari pagu APBN tahun 2017. Kenaikan belanja negara tersebut, terdiri atas kenaikan belanja pemerintah pusat sebesar Rp36.037,9 miliar, sedangkan Transfer ke Daerah dan Dana Desa turun sebesar Rp5.125,3 miliar. Perubahan pada besaran belanja pemerintah pusat, utamanya disebabkan oleh (1) kebijakan efisiensi belanja barang K/L; (2) tambahan alokasi belanja, baik untuk kegiatan prioritas,

mendesak, maupun kewajiban yang harus dilunasi; (3) perubahan belanja yang bersumber dari perubahan pagu PNPB/BLU dan rencana penarikan pinjaman hibah luar negeri; (4) perubahan bunga utang, subsidi, dan dana bagi hasil akibat perubahan asumsi dasar ekonomi makro; dan (5) penurunan DAU sejalan dengan penurunan PDN netto.

Dengan memperhitungkan perubahan pendapatan negara dan belanja negara, maka defisit anggaran pada RAPBNP tahun 2017 diperkirakan meningkat menjadi Rp397.235,8 miliar atau 2,92 persen terhadap PDB yang berarti meningkat sebesar Rp67.068,0 miliar dari defisit dalam APBN tahun 2017. Besaran defisit tersebut akan ditutup melalui pembiayaan anggaran, yang juga telah memperhitungkan kenaikan besaran pembiayaan investasi sebesar Rp12.244,8 miliar, antara lain untuk PMN pada PT. KAI, tambahan investasi pada LMAN, dan penguatan kelembagaan LPDP melalui skema sovereign wealth fund (SWF) di bidang pendidikan. Hal ini seperti disampaikan oleh HD, sebagai berikut:

“.... perubahan pada besaran belanja pemerintah pusat, utamanya disebabkan oleh (1) kebijakan efisiensi belanja barang K/L; (2) tambahan alokasi belanja, baik untuk kegiatan prioritas, mendesak, maupun kewajiban yang harus dilunasi; (3) perubahan belanja yang bersumber dari perubahan pagu PNPB/BLU dan rencana penarikan pinjaman hibah luar negeri; (4) perubahan bunga utang, subsidi, dan dana bagi hasil akibat perubahan asumsi dasar ekonomi makro; dan (5) penurunan DAU sejalan dengan penurunan PDN netto...”. (Wawancara, Mei 2017).

Selanjutnya, dengan mempertimbangkan kinerja pelaksanaan APBN dalam beberapa tahun terakhir, tingkat defisit RAPBNP Tahun 2017 diperkirakan akan terealisasi lebih rendah. Outlook belanja negara sampai dengan akhir tahun diperkirakan terserap pada kisaran 98,0 – 99,8 persen dari pagunya dalam

RAPBNP tahun 2017. Jumlah tersebut memperhitungkan penyerapan beberapa komponen belanja negara yang sangat tergantung dari kinerja pelaksanaan, seperti tingkat penyerapan belanja K/L, DAK, dan Dana Desa pada beberapa tahun terakhir yang masing-masing sekitar 96 persen, 95 persen, dan 97 persen dari pagu APBN.

Perkiraan tersebut juga telah mempertimbangkan potensi-potensi efisiensi seperti penghematan sisa lelang, dan efisiensi lanjutan.

Dengan perkiraan *outlook* belanja negara tersebut di atas, dan dengan menjaga pencapaian pendapatan negara sesuai target yang ditetapkan, outlook defisit APBN sampai dengan akhir tahun 2017 diperkirakan mencapai Rp362.880,5 miliar atau 2,67 persen terhadap PDB. Perkiraan tingkat defisit sampai dengan akhir tahun yang lebih rendah dari besaran dalam RAPBNP Tahun 2017 akan diikuti dengan penyesuaian pada pembiayaan yang bersumber dari utang. Kebijakan fiskal ekspansif yang dilakukan merupakan perwujudan komitmen Pemerintah untuk memperbaiki kualitas pertumbuhan ekonomi, dengan mengurangi kemiskinan dan kesenjangan. Hal ini seperti disampaikan oleh HD, sebagai berikut:

“... perkiraan *outlook* belanja negara tersebut di atas, dan dengan menjaga pencapaian pendapatan negara sesuai target yang ditetapkan, outlook defisit APBN sampai dengan akhir tahun 2017 diperkirakan mencapai Rp362.880,5 miliar atau 2,67 persen terhadap PDB. Perkiraan tingkat defisit sampai dengan akhir tahun yang lebih rendah dari besaran dalam RAPBNP Tahun 2017 akan diikuti dengan penyesuaian pada pembiayaan yang bersumber dari utang. Kebijakan fiskal ekspansif yang dilakukan merupakan perwujudan komitmen Pemerintah untuk memperbaiki kualitas pertumbuhan ekonomi”. (Wawancara, Mei 2017).

(e) Dampak Perubahan Asumsi Dasar Ekonomi Makro Terhadap Postur RAPBNP Tahun 2017.

Proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN selanjutnya dibahas pula tentang *dampak perubahan asumsi dasar ekonomi makro terhadap postur RAPBNP tahun 2017*, karena asumsi dasar ekonomi makro digunakan sebagai basis penghitungan postur APBN, sehingga perubahan asumsi tersebut dari yang semula ditetapkan akan memengaruhi besaran komponen postur APBN, baik pendapatan negara, belanja negara, maupun defisit anggaran yang bermuara pada perubahan besaran pembiayaan anggaran. Dampak dari perubahan asumsi dasar ekonomi makro terhadap postur RAPBNP tahun 2017 dapat ditransmisikan dalam bentuk analisis sensitivitas. Hal ini seperti disampaikan oleh HD, sebagai berikut:

“... proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN selanjutnya dibahas pula tentang dampak perubahan asumsi dasar ekonomi makro terhadap postur RAPBNP tahun 2017, karena asumsi dasar ekonomi makro digunakan sebagai basis penghitungan postur APBN, sehingga perubahan asumsi tersebut dari yang semula ditetapkan akan memengaruhi besaran komponen postur APBN, baik pendapatan negara, belanja negara, maupun defisit anggaran yang bermuara pada perubahan besaran pembiayaan anggaran...”. (Wawancara, Mei 2017).

Angka sensitivitas RAPBNP tahun 2017 digunakan untuk melakukan penghitungan cepat postur RAPBNP tahun 2017 seiring dengan perubahan asumsi dasar ekonomi makro akibat kondisi perekonomian yang terus berkembang.

Penghitungan cepat tersebut diharapkan mampu memberikan gambaran arah perubahan besaran defisit RAPBNP tahun 2017 sebagai dampak perubahan asumsi dasar ekonomi makro. Selain menggunakan analisis sensitivitas yang menangkap

perubahan asumsi dasar ekonomi makro, penyusunan postur RAPBNP tahun 2017 perlu memerhatikan kebijakan Pemerintah. Hal ini seperti disampaikan oleh KJ, salah seorang Anggota Komisi DPR, sebagai berikut:

“... penghitungan cepat tersebut diharapkan mampu memberikan gambaran arah perubahan besaran defisit RAPBNP tahun 2017 sebagai dampak perubahan asumsi dasar ekonomi makro. Selain menggunakan analisis sensitivitas yang menangkap perubahan asumsi dasar ekonomi makro, penyusunan postur RAPBNP tahun 2017 perlu memerhatikan kebijakan Pemerintah”. (Wawancara, Mei 2017).

Perubahan asumsi dasar ekonomi makro dapat berdampak positif (mengurangi defisit) atau berdampak negatif (menambah defisit) terhadap postur RAPBNP tahun 2017. Berdasarkan beberapa variabel asumsi dasar ekonomi makro yang berdampak mengurangi defisit atau menambah surplus terhadap postur RAPBNP tahun 2017 adalah peningkatan pertumbuhan ekonomi, kenaikan infasi, depresiasi nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat, peningkatan ICP, serta peningkatan lifting minyak dan gas bumi. Peningkatan pada asumsi dasar ekonomi makro tersebut akan berdampak langsung pada kenaikan pendapatan negara, terutama pada penerimaan perpajakan dan PNBPN, dan berdampak tidak langsung terhadap kenaikan anggaran transfer ke daerah dan dana desa, terutama DBH dan DAU. Selanjutnya, kenaikan anggaran transfer ke daerah dan dana desa tersebut akan berdampak pada peningkatan belanja negara yang harus diikuti dengan peningkatan anggaran pendidikan dan anggaran kesehatan agar memenuhi amanat konstitusi untuk mengalokasikan anggaran pendidikan minimum 20,0 persen dan anggaran kesehatan sebesar 5,0 persen terhadap total belanja negara. Sesuai penghitungan analisis sensitivitas, peningkatan pendapatan negara sebagai dampak

meningkatnya besaran asumsi dasar ekonomi makro tersebut lebih tinggi jika dibandingkan dengan kenaikan belanja negara, sehingga selisih peningkatan tersebut akan berdampak pada pengurangan defisit anggaran. Hal ini seperti disampaikan oleh KJ, sebagai berikut:

“... peningkatan pada asumsi dasar ekonomi makro tersebut akan berdampak langsung pada kenaikan pendapatan negara, terutama pada penerimaan perpajakan dan PNPB, dan berdampak tidak langsung terhadap kenaikan anggaran transfer ke daerah dan dana desa, terutama DBH dan DAU. Selanjutnya, kenaikan anggaran transfer ke daerah dan dana desa tersebut akan berdampak pada peningkatan belanja negara ... sesuai penghitungan analisis sensitivitas, peningkatan pendapatan negara sebagai dampak meningkatnya besaran asumsi dasar ekonomi makro tersebut lebih tinggi jika dibandingkan dengan kenaikan belanja negara, sehingga selisih peningkatan tersebut akan berdampak pada pengurangan defisit anggaran”. (Wawancara, Mei 2017).

Sebaliknya, variabel asumsi dasar ekonomi makro yang berdampak menambah defisit anggaran adalah kenaikan tingkat suku bunga SPN tiga bulan. Kenaikan tingkat suku bunga SPN 3 bulan hanya akan berdampak pada sisi belanja negara terutama pembayaran bunga utang, tanpa ada perubahan pada sisi pendapatan negara, sehingga akan menambah defisit anggaran.

Berdasarkan informasi dan data lapangan yang didapatkan maka diketahui bahwa tahap penyiapan konsep pokok-pokok kebijakan fiskal dan ekonomi makro.

Asumsi dasar ekonomi makro yang akan digunakan sebagai acuan penyusunan kapasitas fiskal oleh Pemerintah disiapkan oleh Pemerintah, BPS dan Bank Indonesia. Kegiatan perencanaan kegiatan dan anggaran dilakukan oleh Kementerian Negara/Lembaga (K/L) yang menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL). RKP/RKAKL mencerminkan prioritas pembangunan yang telah

ditetapkan oleh Presiden dan mendapat persetujuan DPR. Setelah melalui pembahasan antara K/L selaku chief of operation officer (COO) dengan Menteri Keuangan selaku chief financial officer (CFO) dan Menteri Perencanaan, dihasilkan Rancangan Undang - Undang APBN yang bersama Nota Keuangan kemudian disampaikan kepada DPR. Penyusunan rencana kerja mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang RKA-KL.

Penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga untuk periode satu tahun dituangkan dalam RKA-KL. Untuk selanjutnya, petunjuk teknis penyusunan RKA-KL ditetapkan setiap tahun melalui Keputusan Menteri Keuangan. Reformasi di bidang penyusunan anggaran juga diamanatkan dalam Undang-undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penyusunan anggaran. Perubahan mendasar tersebut, meliputi aspek-aspek penerapan pendekatan penganggaran dengan prospektif jangka menengah (medium term expenditure framework), penerapan penganggaran secara terpadu (unified budget), dan penerapan penganggaran berdasarkan kinerja (performance budget). Dengan menggunakan pendekatan penyusunan anggaran tersebut, maka penyusunan rencana kerja dan anggaran diharapkan akan semakin menjamin peningkatan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran (planning and budgeting).

Kegiatan pembahasan antara Kementerian/Lembaga (K/L) selaku Chief Of Operation Officer (COO) dengan Menteri Keuangan selaku Chief Financial Officer (CFO) dan Menteri Perencanaan, dihasilkan Rancangan Undang-Undang APBN

dan Nota Keuangan. Selanjutnya dilakukan pembahasan RUU APBN antara pemerintah dan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD. Pembahasan RAPBN antara Pemerintah dengan DPR diawali dengan pidato Presiden menyampaikan RUU APBN tahun anggaran yang direncanakan beserta nota keuangannya. Untuk Nota Keuangan dan RUU APBN 2017, Presiden dijadwalkan menyampaikan pidato pada pekan ketiga Agustus dalam rapat Paripurna DPR RI.

Dalam pembahasan ini DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN. Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai RUU APBN dilakukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui oleh DPR terinci dalam dengan unit organisasi, fungsi, subfungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan pemerintah, maka pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Bersamaan dengan tahapan pelaksanaan APBN, K/L dan Bendahara Umum Negara melakukan pelaporan dan pencatatan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) sehingga menghasilkan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK). Laporan Keuangan kementerian negara/lembaga yang disusun oleh menteri/pimpinan lembaga disampaikan kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya dua bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kemudian Menteri Keuangan menyusun

rekapitulasi laporan keuangan seluruh instansi kementerian negara. Menteri

Keuangan selaku Bendahara Umum Negara juga menyusun Laporan Arus Kas.

Semua laporan keuangan tersebut disusun oleh Menteri Keuangan selaku pengelola

fiskal sebagai wujud laporan keuangan pemerintah pusat disampaikan kepada

Presiden dalam memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Presiden

menyampaikan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat kepada BPK paling lambat

tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Audit atas laporan keuangan pemerintah

harus diselesaikan selambat-lambatnya dua bulan setelah laporan keuangan tersebut

diterima oleh BPK dari Pemerintah. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang

Keuangan Negara Pasal 30 menyebutkan bahwa Presiden menyampaikan

Rancangan Undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN

kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa

Keuangan, selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Laporan Keuangan Pemerintah Pusat setidaknya meliputi Laporan Realisasi

Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, serta

dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.

Mengenai bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disusun

dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah.

Hal ini seperti yang disampaikan oleh salah seorang Ketua Fraksi yang

menjadi informan penelitian ini, DU, sebagai berikut:

“Merupakan tahap Penyiapan konsep pokok-pokok kebijakan fiskal dan ekonomi makro. Asumsi dasar ekonomi makro yang akan digunakan sebagai acuan penyusunan kapasitas fiskal oleh Pemerintah disiapkan oleh Pemerintah, BPS dan Bank Indonesia. Kegiatan perencanaan kegiatan dan anggaran dilakukan oleh Kementerian Negara/Lembaga (K/L) yang menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja dan

Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL). RKP/RKAKL mencerminkan prioritas pembangunan yang telah ditetapkan oleh Presiden dan mendapat persetujuan DPR. Setelah melalui pembahasan antara K/L selaku *Chief Of Operation Officer* (COO) dengan Menteri Keuangan selaku *Chief Financial Officer* (CFO) dan Menteri Perencanaan, dihasilkan Rancangan Undang-Undang APBN yang bersama Nota Keuangan kemudian disampaikan kepada DPR. Penyusunan rencana kerja mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang RKA-KL. Penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga untuk periode satu tahun dituangkan dalam RKA-KL. Untuk selanjutnya, petunjuk teknis penyusunan RKA-KL ditetapkan setiap tahun melalui Keputusan Menteri Keuangan. Reformasi di bidang penyusunan anggaran juga diamanatkan dalam Undang-undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penyusunan anggaran. Perubahan mendasar tersebut, meliputi aspek-aspek penerapan pendekatan penganggaran dengan prospektif jangka menengah (*Medium Term Expenditure Framework*), penerapan penganggaran secara terpadu (*unified budget*), dan penerapan penganggaran berdasarkan kinerja (*performance budget*). Dengan menggunakan pendekatan penyusunan anggaran tersebut, maka penyusunan rencana kerja dan anggaran diharapkan akan semakin menjamin peningkatan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran (*planning and budgeting*) ... kegiatan pembahasan antara Kementerian/Lembaga (K/L) selaku *Chief of Operation Officer* (COO) dengan Menteri Keuangan selaku *Chief Financial Officer* (CFO) dan Menteri Perencanaan, dihasilkan Rancangan Undang-Undang APBN dan Nota Keuangan. Selanjutnya dilakukan pembahasan RUU APBN antara pemerintah dan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD. Pembahasan RAPBN antara Pemerintah dengan DPR diawali dengan pidato Presiden menyampaikan RUU APBN tahun anggaran yang direncanakan beserta nota keuangannya. Untuk Nota Keuangan dan RUU APBN 2017, Presiden dijadwalkan menyampaikan pidato pada pekan ketiga Agustus dalam rapat Paripurna DPR RI. Dalam pembahasan ini DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN. Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai RUU APBN dilakukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui oleh DPR terinci dalam dengan unit organisasi, fungsi, subfungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan pemerintah, maka pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.....bersamaan dengan tahapan pelaksanaan APBN, K/L dan Bendahara Umum Negara melakukan pelaporan dan pencatatan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) sehingga menghasilkan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca,

Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK). Laporan Keuangan kementerian negara/lembaga yang disusun oleh menteri/pimpinan lembaga disampaikan kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya dua bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kemudian Menteri Keuangan menyusun rekapitulasi laporan keuangan seluruh instansi kementerian negara. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara juga menyusun Laporan Arus Kas. Semua laporan keuangan tersebut disusun oleh Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal sebagai wujud laporan keuangan pemerintah pusat disampaikan kepada Presiden dalam memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Presiden menyampaikan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat kepada BPK paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Audit atas laporan keuangan pemerintah harus diselesaikan selambat-lambatnya dua bulan setelah laporan keuangan tersebut diterima oleh BPK dari Pemerintah. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 30 menyebutkan bahwa Presiden menyampaikan Rancangan Undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat setidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, serta dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya. Mengenai bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah". (Wawancara, Mei 2017).

Berdasarkan penyajian data di atas dapat disimpulkan bahwa proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN diwarnai oleh beberapa item poin pokok pembicaraan berikut: (a) indikator ekonomi mikro; (b) perubahan susmsi dasar ekonomi makro tahun 2017; (c) perubahan kebijakan RAPBN tahun 2017; (d) pokok perubahan pokok RAPBN tahun 2017; dan (e) dampak Perubahan Asumsi Dasar Ekonomi Makro Terhadap Postur RAPBN Tahun 2017.

5.1.2 Pembahasan RUU tentang APBN

Sebagai bagian proses politik, proses penyusunan kebijakan anggaran (APBN) sangatlah panjang prosesnya. Diawali dengan proses pembicaraan

pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN yang dilanjutkan dengan pembahasan RUU tentang APBN. Hal ini seperti disampaikan oleh ST, sebagai berikut:

“... penyusunan APBN adalah proses politik yang panjang dan tidak bisa dipungkiri bahwa banyak sekali tarik menarik kepentingan dalam penyusunannya...mekanisme awal penyusunannya adalah melalui proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN yang dilanjutkan dengan pembahasan RUU tentang APBN. Proses ini adalah proses pendahuluan yang intinya adalah DPR akan membahas mana saja program pemerintah yang kami anggap penting untuk didanai dalam APBN”. (Wawancara, Maret 2017).

Pada tanggal 3 Juli 2017 Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) APBN Perubahan (APBNP) Tahun Anggaran 2017 disertai dengan nota perubahan dan dokumen pendukungnya. Pada tanggal 6 Juli 2017 diadakan Rapat Paripurna DPR RI yang mengumumkan bahwa Presiden mengajukan RUU APBN Perubahan Tahun Anggaran 2017 dan, sesuai dengan pasal 174 ayat (2) dan (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Badan Anggaran ditugaskan untuk membahas dan menetapkan RUU APBN Perubahan paling lama 1 bulan dalam masa persidangan. Sesuai dengan keputusan Rapat Paripurna, diadakan Rapat Kerja antara Badan Anggaran dengan Pemerintah dan Bank Indonesia pada tanggal 6 Juli 2017. Dalam rapat ini, Pemerintah menyampaikan penjelasan terkait pokok-pokok RUU tentang APBN Perubahan Tahun Anggaran 2017, selain itu dibuat juga Panitia Kerja (Panja) pembahasan RUU APBN Perubahan Tahun Anggaran 2017. Pada tanggal 6-10 Juli

2017, Komisi VII dan XI dengan mitra kerjanya mengadakan Rapat Kerja untuk membahas Asumsi Dasar Ekonomi Makro dalam RUU APBNP TA 2017.

Sedangkan, Komisi I sampai dengan Komisi XI mengadakan Rapat Kerja pada tanggal 6-13 Juli 2017 untuk membahas RKA-KL dalam RUU APBNP TA 2017.

Bersamaan dengan Rapat Kerja Komisi, pada tanggal 10 Juli 2017, Badan Anggaran juga mengadakan rapat kerja dengan Menteri Koordinator untuk membahas RKA-KL dalam RUU APBNP TA 2017. Hal ini seperti disampaikan oleh anggota Badan Anggaran DPR RI, BG, sebagai berikut:

“.... mekanisme pembahasan RUU tentang APBN adalah melalui Rapat Paripurna DPR RI yang mengumumkan bahwa Presiden mengajukan RUU APBN Perubahan Tahun Anggaran 2017 dan, sesuai dengan pasal 174 ayat (2) dan (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Badan Anggaran ditugaskan untuk membahas dan menapkan RUU APBN Perubahan paling lama 1 bulan dalam masa persidangan. Sesuai dengan keputusan Rapat Paripurna, diadakan Rapat Kerja antara Badan Anggaran dengan Pemerintah dan Bank Indonesia pada tanggal 6 Juli 2017. Dalam rapat ini, Pemerintah menyampaikan penjelasan terkait pokok-pokok RUU tentang APBN Perubahan Tahun Anggaran 2017, selain itu dibuat juga Panitia Kerja (Panja) pembahasan RUU APBN Perubahan Tahun Anggaran 2017.” (Wawancara, Mei 2017).

Selama Komisi I sampai dengan XI mengadakan rapat dengan mitra kerjanya, Panitia Kerja mulai mengadakan Rapat Panja. Pada tanggal 11-13 Juli 2017 diadakan Rapat Panja Asumsi Dasar, Pendapatan, Defisit dan Pembiayaan untuk membahas perubahan Asumsi Dasar, Pendapatan, Defisit dan Pembiayaan dalam RUU APBNP TA 2017. Hasil dari rapat Panja yang berupa postur sementara kemudian dibahas di Rapat Kerja Badan Anggaran dengan Pemerintah dan Bank

Indonesia pada tanggal 14 Juli 2017. Hal in seperti disampaikan oleh BG, sebagai berikut:

“... pada tanggal 11-13 Juli 2017 diadakan Rapat Panja Asumsi Dasar, Pendapatan, Defisit dan Pembiayaan untuk membahas perubahan Asumsi Dasar, Pendapatan, Defisit dan Pembiayaan dalam RUU APBNP TA 2017. Hasil dari rapat Panja yang berupa postur sementara kemudian dibahas di Rapat Kerja Badan Anggaran dengan Pemerintah dan Bank Indonesia pada tanggal 14 Juli 2017”. (Wawancara, Mei 2017).

Dengan mempertimbangkan hasil Rapat Kerja Badan Anggaran pada tanggal 14 Juli 2017, Panitia Kerja mengadakan Rapat Panja Belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah dan Dana Desa RUU APBNP TA 2017 yang masing-masing berlangsung pada tanggal 17-18 Juli 2017 dan 18-19 Juli 2017. Hasil dari Rapat Panja Belanja Pemerintah Pusat kemudian dibawa ke Rapat Kerja Komisi I sampai dengan Komisi XI dengan mitra kerjanya pada tanggal 19-21 Juli 2017 untuk membahas perubahan alokasi anggaran tersebut yang kemudian hasilnya disampaikan kembali ke Badan Anggaran untuk penetapan.

Hasil dari Rapat Panja Asumsi Dasar, Pendapatan, Defisit dan Pembiayaan, Belanja Pemerintah Pusat, dan Transfer ke Daerah dan Dana Desa dimasukkan ke dalam draft RUU APBNP TA 2017. Draft RUU tersebut kemudian dibawa ke Rapat Panja Draft RUU APBNP TA 2017 pada tanggal 21 Juli 2017. Setelah semua Rapat Panja selesai diadakan Rapat Tim Perumus Panja-Panja RUU APBNP TA 2017 untuk membahas penyusunan Laporan Panja-Panja. Hal in seperti disampaikan oleh BG, sebagai berikut:

“... hasil dari Rapat Panja Asumsi Dasar, Pendapatan, Defisit dan Pembiayaan, Belanja Pemerintah Pusat, dan Transfer ke Daerah dan Dana Desa dimasukkan ke dalam draft RUU APBNP TA 2017. Draft RUU tersebut kemudian dibawa ke Rapat Panja Draft RUU APBNP TA 2017 pada tanggal

21 Juli 2017. Setelah semua Rapat Panja selesai diadakan Rapat Tim Perumus Panja-Panja RUU APBNP TA 2017". (Wawancara, Mei 2017).

Berdasarkan data lapangan didapatkan bahwa pada tanggal 26 Juli 2017 diadakan Rapat Kerja Badan Anggaran dengan Pemerintah dan Bank Indonesia Agenda dari rapat tersebut adalah: (a) Laporan dan Pengesahan Hasil Panja; (b) Pendapat Mini sebagai Sikap Akhir Fraksi terhadap RUU APBNP TA 2017; (c) Pendapat Pemerintah terhadap Pendapat Mini; (d) Penandatanganan Naskah RUU APBNP TA 2017 oleh Badan Anggaran dan Pemerintah; dan (e) Pengambilan keputusan untuk dilanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II.

Hasil dari rapat di atas kemudian dilaporkan didalam Rapat Paripurna pada tanggal 27 Juli 2017. Dalam Rapat Paripurna tersebut diambil keputusan bahwa RUU APBNP TA 2017 dapat diterima dan disahkan. Dalam pidatonya di Rapat Paripurna, Menteri Keuangan menyampaikan rasa terima kasihnya kepada anggota DPR RI yang telah melakukan pembahasan untuk menyempurnakan RAPBNP TA 2017. Selain itu, Menteri Keuangan juga menyampaikan latar belakang diperlukannya APBNP TA 2017 tersebut. Hal in seperti disampaikan oleh BG, sebagai berikut:

"... dalam Rapat Paripurna tersebut diambil keputusan bahwa RUU APBNP TA 2017 dapat diterima dan disahkan. Dalam pidatonya di Rapat Paripurna, Menteri Keuangan menyampaikan rasa terima kasihnya kepada anggota DPR RI yang telah melakukan pembahasan untuk menyempurnakan RAPBNP TA 2017. Selain itu, Menteri Keuangan juga menyampaikan latar belakang diperlukannya APBNP TA 2017 tersebut". (Wawancara, Mei 2017).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2017 sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017 dilaksanakan mengacu pada ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2017, serta Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2017.

Sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017, telah terjadi perkembangan Asumsi Dasar Ekonomi Makro yang cukup dinamis yang mempunyai dampak cukup signifikan terhadap besaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017. Masih belum stabilnya perekonomian global akibat kebijakan negara-negara maju, moderasi perubahan struktur ekonomi Tiongkok, serta keadaan geopolitik memberikan tekanan pada perekonomian domestik. Namun, momentum pemulihan pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2016 diperkirakan mampu dipertahankan pada tahun 2017. Pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2017 ditargetkan meningkat menjadi 5,2% (lima koma dua persen).

Untuk mencapai target tersebut, pemerintah akan meningkatkan kredibilitas kebijakan fiskal, menjaga stabilitas ekonomi makro, dan iklim investasi sehingga dapat meningkatkan persepsi positif pelaku ekonomi. Tingkat inflasi pada sepanjang tahun 2017 diperkirakan akan mencapai 4,3% (empat koma lima persen) atau lebih tinggi dari asumsi APBN 2017 sebesar 4,0% (empat koma nol persen). Tekanan tingkat inflasi tersebut antara lain dipengaruhi oleh pergerakan harga komoditas dunia terutama minyak bumi. Koordinasi kebijakan pengendalian

inflasi akan terus ditingkatkan antara Pemerintah dan Bank Indonesia baik di tingkat pusat maupun daerah. Selain itu bauran kebijakan fiskal, moneter, serta sektor rill ditujukan untuk menjaga ketersediaan barang kebutuhan pokok masyarakat sehingga laju inflasi pada tahun 2017 tetap dapat berada pada rentang sasaran inflasi nasional tahun 2017 yaitu $4,0\% \pm 1,0\%$ (empat koma nol plus minus satu koma nol persen).

Sementara itu, rata-rata nilai tukar Rupiah terhadap Dolar Amerika Serikat pada tahun 2017 diperkirakan akan berada pada titik keseimbangan di kisaran Rp13.400,00 (tiga belas ribu empat ratus rupiah) per satu dolar Amerika Serikat atau relatif melemah dibandingkan asumsinya dalam APBN 2017 sebesar Rp13.300,00 (tiga belas ribu tiga ratus rupiah) per satu dolar Amerika Serikat.

Penguatan Dolar AS terhadap nilai tukar Rupiah tersebut antara lain dipengaruhi oleh adanya risiko dari rencana kenaikan tingkat suku bunga bank sentral AS sejalan dengan menguatnya perekonomian Amerika Serikat, serta kebijakan protektif perdagangan Amerika Serikat. Sementara itu, suku bunga Surat Perbendaharaan Negara (SPN) 3 (tiga) bulan pada tahun 2017 diperkirakan sebesar 5,2% (lima koma dua persen) atau lebih rendah dibandingkan asumsi APBN 2017 yaitu 5,3% (lima koma tiga persen). Pergerakan tingkat suku bunga SPN 3 bulan tersebut dipengaruhi oleh sentimen positif implementasi paket kebijakan Pemerintah dalam rangka meningkatkan investasi dan inflasi yang terkendali.

Selanjutnya, harga minyak mentah Indonesia pada tahun 2017 diperkirakan meningkat meskipun dalam skala yang terbatas mencapai rata-rata USD50,0 (lima puluh dolar Amerika Serikat) per barel atau lebih tinggi dibandingkan dengan

asumsi ICP APBN tahun 2017 sebesar USD45,0 (empat puluh lima dolar Amerika Serikat) per barel. Hal ini disebabkan tren peningkatan harga minyak dunia yang dipengaruhi oleh pembatasan produksi minyak oleh negara-negara OPEC.

Realisasi lifting minyak pada tahun 2017 diperkirakan akan terealisasi sebesar 815,0 (delapan ratus lima belas) ribu barel per hari, sama dengan asumsi dalam APBN 2017. Sementara lifting gas bumi diperkirakan mencapai 1.150 (seribu seratus lima puluh) ribu barel setara minyak per hari, sama dengan asumsi lifting gas bumi pada APBN tahun 2017. Pencapaian lifting migas tersebut akan diupayakan melalui optimalisasi produksi serta beroperasinya lapangan-lapangan baru.

Perubahan asumsi dasar ekonomi makro, selanjutnya akan berdampak pada postur APBN, serta respon kebijakan fiskal Pemerintah yang ditujukan untuk menjaga kesinambungan dan kredibilitas APBN, antara lain melalui pengendalian defisit anggaran pada tingkat yang aman.

Berdasarkan data empiris tahun-tahun sebelumnya, penyerapan beberapa komponen Belanja Negara, seperti belanja Kementerian Negara/Lembaga, DAK, dan Dana Desa diperkirakan pada kisaran 95%–97% dari pagu yang ditetapkan.

Sehingga realisasi defisit anggaran tahun 2017 diperkirakan sebesar 2,67% (dua koma enam puluh enam persen) dari PDB atau lebih rendah dari perkiraan defisit yang telah ditetapkan.

Kondisi perekonomian domestik yang kondusif diharapkan dapat mendukung pencapaian sasaran pembangunan nasional pada tahun 2017 yaitu yang ditunjukkan antara lain dengan Indeks Pembangunan Manusia yang diharapkan

dapat mencapai 70,1 (tujuh puluh koma satu) dan Gini Ratio sebesar 0,39 (nol koma tiga puluh sembilan).

Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017 dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan Dewan Perwakilan Daerah.

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara juncto Pasal 36 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017, perubahan atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017 perlu diatur dengan Undang-Undang. Pembahasan Undang-Undang ini dilaksanakan oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2018 tanggal 22 Mei 2014.

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa proses pembahasan RUU APBN di DPR sesuai dengan mekanisme Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23 ayat (2) menetapkan bahwa RUU APBN diajukan oleh presiden. Dalam hal ini diartikan bahwa tidak ada usulan inisiatif dari DPR. Usulan ini kemudian dibahas bersama DPR. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa presiden menguasai kepada menteri atau pimpinan lembaga sebagai pengguna anggaran untuk melakukan pembahasan RUU APBN bersama

DPR. Hal in seperti disampaikan oleh anggota Badan Anggaran DPR RI, BG, sebagai berikut:

“.... proses pembahasan RUU APBN di DPR sesuai dengan mekanisme Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23 ayat (2) menetapkan bahwa RUU APBN diajukan oleh presiden. Dalam hal ini diartikan bahwa tidak ada usulan inisiatif dari DPR. Usulan ini kemudian dibahas bersama DPR. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa presiden menguasai kepada menteri atau pimpinan lembaga sebagai pengguna anggaran untuk melakukan pembahasan RUU APBN bersama DPR. (Wawancara, April 2017).

Pembahasan pendahuluan rancangan APBN RKA-KL yang dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja disampaikan oleh Kementerian Negara/Lembaga ke Komisi terkait di DPR untuk dibahas dalam Rapat Kerja Komisi DPR.

Pada prakteknya, DPR merasa sangat sedikit sekali ruang wewenang DPR dalam pembahasan hingga penetapan RUU APBN menjadi UU APBN. Keseluruhan RAPBN dirancang oleh Pemerintah, dimana ketika dibawa untuk dibahas untuk persetujuan DPR, ruang bagi DPR untuk merevisi RAPBN hanya sekitar 5% bagian. Hampir seluruhnya (katakanlah 95% bagian) sudah dianggap tidak dapat diubah lagi oleh DPR. Hal in seperti disampaikan oleh anggota Badan Anggaran, BG, sebagai berikut:

“.... DPR merasa sangat sedikit sekali ruang wewenang DPR dalam pembahasan hingga penetapan RUU APBN menjadi UU APBN. Keseluruhan RAPBN dirancang oleh Pemerintah, dimana ketika dibawa untuk dibahas untuk persetujuan DPR, ruang bagi DPR untuk merevisi RAPBN hanya sekitar 5% bagian. Hampir seluruhnya (katakanlah 95% bagian) sudah dianggap tidak dapat diubah lagi oleh DPR. (Wawancara, April 2017).

Selain itu, ruang gerak untuk pembahasan juga sedikit mengingat waktu yang disediakan bagi DPR untuk proses pembahasan di Komisi bersama mitra kerja Komisi praktis juga cukup singkat. Hal ini seperti disampaikan dalam wawancara dengan HN, salah seorang Wakil Ketua Komisi II DPR RI, sebagai berikut:

“... ruang gerak untuk pembahasan juga sedikit mengingat waktu yang disediakan bagi DPR untuk proses pembahasan di Komisi bersama mitra kerja Komisi praktis juga cukup singkat, yaitu kurang lebih dari minggu ke-4 Agustus sampai dengan minggu ke-1 September”. (Wawancara, Januari 2017).

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) menyatakan bahwa DPR memiliki alat kelengkapan untuk membahas RUU APBN yakni komisi-komisi dan Badan Anggaran (Banggar). Komisi bertugas membahas RUU APBN bersama Kementerian dan Lembaga terkait untuk menetapkan pendapatan negara, serta pelokasian anggaran kemudian menyampaikan ke Banggar untuk proses sinkronisasi. Setelah proses sinkronisasi Banggar selesai, lalu Komisi menyempurnakan itu dan mengembalikan ke Banggar.

Pembahasan RUU APBN di Komisi, idealnya mendapat porsi yang lebih besar, dikarenakan bahwa anggota dewan di Komisi-lah yang lebih mengetahui detail kebutuhan di lapangan, dari masukan dalam sidang bersama mitra kerja, maupun dari masukan melalui kunjungan kerja. Tata cara pembahasan RUU APBN yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 (MD3) tersebut telah memberikan ruang yang lebih besar bagi pembahasan di Komisi. Hal ini seperti disampaikan dalam wawancara dengan GP, informan dari Wakil Ketua Komisi II, sebagai berikut:

“Secara aturan yang dominan itu Komisi. Begitu pagu-pagu diberikan ke sektor-sektor Kementerian/Lembaga negara, maka Kementerian/ Lembaga

terkait langsung bekerja dengan mitranya di Komisi. Mereka kemudian mendalami satu persatu, pendalaman inilah adalah bagian approval yang dimiliki oleh DPR. Dari Komisi ini diberikan pada Badan Anggaran. Banggar yang akan menyelesaikan semua. Mekanismenya begitu”. (Wawancara, Januari 2017).

Hal ini berbeda dari tata cara pada periode sebelumnya, yaitu porsi yang lebih besar di Panitia Anggaran (Panggar) yang memiliki kekuasaan yang mutlak dalam anggaran untuk melakukan revisi anggaran, bahkan bisa menganulir hasil rapat kerja Kementerian/Lembaga dengan Komisi DPR RI.

Sedangkan terkait Banggar, kewenangan Banggar telah dibatasi oleh UU tentang MD3 Tahun 2009. Tugas pokok Banggar adalah untuk menetapkan kebijakan fiskal, pendapatan negara dan prioritas anggaran yang dilakukan dengan mengacu kepada hasil rapat kerja Komisi dengan Kementerian dan Lembaga. Banggar hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan Komisi. Anggota Komisi dalam Banggar harus memperjuangkan alokasi anggaran yang telah diputuskan dalam Rapat Kerja Komisi bersama Kementerian/Lembaga. Hasil pembahasan RKA-KL kemudian disampaikan ke Menteri Keuangan untuk bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya. Ketentuan tentang penyusunan RKA-KL diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2004. Namun, dalam prakteknya, penelitian ini menemukan beberapa kasus kesenjangan. Berikut ini contoh adanya indikasi tersebut, sebagaimana diungkapkan dalam wawancara dengan salah seorang informan Wakil Ketua Komisi Komisi VII, ES, sebagai berikut:

“.... misalnya saja rencana penurunan subsidi BBM jenis tertentu dan gas 3 kg dimulai pada bulan April 2012 ini. Ramai diberitakan penolakan atas rencana tersebut, bukan hanya dari kalangan masyarakat dan pengamat, tapi

juga anggota DPR sendiri...keputusan tersebut belum pernah dibahas intensif di Komisi VII. Kuat dugaan bahwa pasal ini muncul di pembahasan di tingkat Banggar dan itu berarti melampaui kewenangan Banggar yang menurut UU No. 27 Tahun 2009 pasal Pasal 107 Ayat 1.d dan Ayat 2 bahwa Banggar hanya menyinkronkan pembahasan yang sudah diputuskan di komisi DPR". (Wawancara, Maret 2017).

Berdasarkan temuan lapangan diketahui bahwa belum maksimalnya kerja Banggar disebabkan setidaknya oleh tidak terbukanya rapat-rapat di Banggar dan ataupun tertutup, sehingga publik tidak bisa mendapatkan risalah rapatnya. Dengan demikian, dalam kondisi seperti itu, tidak ada mekanisme kontrol secara langsung dari publik selama proses tersebut.

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa ada beberapa persoalan dalam Pembahasan Anggaran di DPR. Pembahasan anggaran di DPR terkait masalah APBN. Oleh karena itu, di samping melihat proses pembahasan RUU APBN secara umum, Tim Peneliti juga melihat proses atau mekanisme pembahasan anggaran di DPR. Pembahasan anggaran di DPR terkait APBN dilakukan melalui pembahasan RKA-KL yang disusun oleh Kementerian/Lembaga di DPR. Pembahasannya dilakukan oleh dua komisi DPR, yaitu Komisi I dan Komisi II. Hal ini seperti diungkapkan dalam hasil wawancara dengan HN, sebagai berikut:

".... proses atau mekanisme pembahasan anggaran di DPR. Pembahasan anggaran di DPR terkait masalah perbatasan dilakukan melalui pembahasan RKA-KL yang disusun oleh Kementerian/Lembaga di DPR. Pembahasannya dilakukan oleh dua komisi DPR, yaitu Komisi I dan Komisi II". (Wawancara, Mei 2017).

Terkait RUU APBN dalam konteks proses penganggaran dan legislasi di DPR, dua hal ini juga dipisahkan. Komisi I, akan membahas terkait tapal batasnya tadi termasuk persenjataan dan personil keamanan yang ditempatkan di sana

(Kemenkopolhukam), serta hubungannya dengan negara yang berbatasan (Kementerian Luar Negeri). Kemudian, terkait isu-isu kesejahteraan (pelayanan publik) masyarakat di daerah perbatasan di bahas di Komisi II dengan mitra kerjanya. Contoh peran DPR RI dalam penyusunan APBN lainnya dapat dilihat dari Nota Keuangan RAPBN 2018 dimana saat itu diputuskan target pajak dipasang tinggi. Target penerimaan perpajakan dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2018 ditetapkan relatif tinggi. Tak tanggung-tanggung target penerimaan pada 2018 diproyeksikan naik lebih dari Rp100 triliun.

Berdasarkan data yang diperoleh Bisnis, penerimaan perpajakan di RAPBN 2018 dipatok di angka Rp1.609,3 triliun atau lebih tinggi dibandingkan dengan APBN Perubahan 2017 senilai Rp1.472,7 triliun. Penerimaan perpajakan tersebut salah satunya ditopang oleh penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) senilai Rp852,9 triliun, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) senilai Rp535,3 triliun.

Jika mengutip Nota Keuangan 2018, peningkatan target penerimaan tersebut didukung oleh perbaikan kondisi ekonomi yang lebih baik dibandingkan dengan tahun ini. Di samping itu, peningkatan tersebut juga dipengaruhi upaya untuk mengoptimalkan basis data yang diperoleh dari pengampunan pajak.

Adapun kebijakan secara umum yang bakal ditempuh pemerintah untuk mengamankan penerimaan pajak di antaranya: *pertama*, optimalisasi penggalan potensi dan pemungutan perpajakan melalui pendayagunaan data serta sistem informasi perpajakan yang *up to date* dan terintegrasi. *Kedua*, meningkatkan tingkat kepatuhan wajib pajak dan membangun kesadaran pajak untuk menciptakan ketaatan membayar pajak. *Ketiga*, memberikan insentif perpajakan secara selektif

untuk mendukung daya saing industri nasional dan tetap mendorong hilirisasi industri. *Keempat*, memengaruhi konsumsi masyarakat terutama terkait dengan Barang Kena Cukai (BKC) untuk mengurangi eksternalitas negatif. *Kelima*, mengoptimalkan perjanjian pajak internasional dan mengefektifkan implementasi *automatic exchange of information* (AEOI). Sedangkan yang terakhir, pemerintah akan melakukan redistribusi pendapatan terkait upaya menurunkan inequality. Di samping kelima langkah tersebut, pemerintah juga mengupayakan untuk melakukan revisi undang-undang (RUU) Perpajakan meliputi Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai, dan RUU Bea Materi. Hal ini seperti dipaparkan oleh informan dari Banggar DPR RI, BK, sebagai berikut:

“... penerimaan perpajakan di RAPBN 2018 dipatok di angka Rp1.609,3 triliun atau lebih tinggi dibandingkan dengan APBN Perubahan 2017 senilai Rp1.472,7 triliun. Penerimaan perpajakan tersebut salah satunya ditopang oleh penerimaan Pajak Penghasilan (PPH) senilai Rp852,9 triliun, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) senilai Rp535,3 triliun... jika mengutip Nota Keuangan 2018, peningkatan target penerimaan tersebut didukung oleh perbaikan kondisi ekonomi yang lebih baik dibandingkan dengan tahun ini. Di samping itu, peningkatan tersebut juga dipengaruhi upaya untuk mengoptimalkan basis data yang diperoleh dari pengampunan pajak”.

(Wawancara, April 2017).

Dalam pembahasan RAPBN 2018 beberapa waktu lalu, DPR secara umum fokus membahas tantangan pemerintah pada 2018 masih seputar soal peningkatan pertumbuhan ekonomi, penerimaan pajak, pengelolaan utang, dan defisit anggaran. Tarif PPH sementara itu, terkait dengan tarif pajak penghasilan, pemerintah didorong untuk mereformasi tarif pph tersebut. Pasalnya, tarif yang berlaku saat ini dinilai masih timpang, apalagi melihat perbedaan realisasi penerimaan PPH wajib pajak orang pribadi karyawan dengan WP nonkaryawan.

Yustinus Prastowo, Direktur Eksekutif *Center for Indonesia Taxation Analysis* (CITA) mengatakan ketimpangan itu ditunjukkan dari grafik persentase kenaikan beban pajak marjinal yang menunjukkan semakin tinggi tingkat pendapatan ternyata menanggung beban pajak yang semakin kecil. Hal ini tampak hasil wawancara dengan YP, sebagai berikut:

"Kelompok menengah justru menanggung marjin kenaikan tertinggi, ini menunjukkan progresivitas kita rendah, misalnya kelompok dengan penghasilan Rp100 juta—Rp300 juta memiliki beban kenaikan rasio PPh yang dibayarkan hingga 40%. Hal itu jauh berbeda dengan kelompok yang berpenghasilan Rp400 juta—Rp500 juta yang kenaikan rasio PPh yang dibayarkan kurang dari 5%. Ini menunjukkan hipotesis kami benar, bahwa pemerintah perlu mereformasi struktur tarif". (Wawancara, April 2017).

Fakta lain menunjukkan bahwa reformasi tarif pajak perlu didahului revisi UU PPh. Sebab undang-undang tersebut merangkum semua aturan termasuk besaran tarif yang diberlakukan kepada wajib pajak. Adapun, informasi dari pejabat di lingkungan Kementerian Keuangan, revisi Undang-Undang PPh dan pajak pertambahan nilai (PPN) terus didiskusikan di internal Kemenkeu.

Diskusi itu dilakukan supaya poin yang jadi fokus revisi bisa diimplementasikan. Otoritas keuangan tak ingin apabila revisi UU tersebut justru tak optimal lantaran tidak bias diimplementasikan. Di tengah proses pembahasan internal, otoritas fiskal juga itu mengkomparasikan kebijakan perpajakan domestik dengan negara lain. Diharapkan, dari proses perbandingan itu, pemerintah bisa menentukan prioritas perbaikan undang-undang misalnya soal policy atau administrasinya.

Namun, pada prinsipnya pemerintah menganggap orang yang memiliki penghasilan tinggi seharusnya membayar pajak lebih tinggi dibandingkan yang

memiliki penghasilan rendah. Akan tetapi, untuk menentukan pajak yang harus dibayar, Direktorat Jenderal (Ditjen) Pajak perlu melihat profil wajib pajak terlebih dahulu. Apabila wajib pajak memperoleh penghasilan dari pekerjaan maka akan dipotong pemberi kerja. Adapun wajib pajak yang self employed, mereka akan melaporkan penghasilannya sesuai prinsip self assesment. Sejalan dengan hal itu, pemerintah pada tahun kedua reformasi pajak akan fokus ke self assesment yang ujungnya pengawasan. Untuk melakukan pengawasan pemerintah perlu perbandingan.

Tanpa data perbandingan mereka sulit mengontrol WP. Pasalnya sesuai prinsip *self assesment* apa yang disampaikan wajib pajak akan dianggap benar, otoritas pajak pun tak bisa berbuat banyak kecuali menemukan atau mempunyai data perbandingan tersebut. Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati pekan lalu membenarkan bahwa mereka tengah membahas undang-undang tersebut. Proses pembahasan sudah masuk ke kajian akademis. Selain itu tim reformasi pajak juga disebar ke berbagai penjuruan untuk mengetahui perbandingan kebijakan perpajakan dengan negara lain.

5.1.3 Pembahasan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II untuk APBN Tahun Berjalan

Sebagai bagian proses politik, proses penyusunan kebijakan anggaran (APBN) sangatlah panjang prosesnya. Diawali dengan proses pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN yang dilanjutkan dengan pembahasan RUU tentang APBN dan kemudian Pembahasan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II Untuk APBN Tahun Berjalan.

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa output dari kegiatan ini adalah laporan realisasi pelaksanaan APBN semester I dan prognosis semester II.

Sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945, APBN harus dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sehingga dalam pelaksanaannya, penggunaan anggaran harus dipantau dan diawasi agar tujuan pengelolaan keuangan negara dalam rangka mewujudkan amanat UUD 1945 dapat tercapai. Sebagai bentuk pertanggungjawaban Pemerintah atas pelaksanaan APBN, maka Pemerintah menyampaikan laporan realisasi pelaksanaan anggaran dalam periode semester pertama tahun anggaran berjalan kepada DPR sebagai representasi rakyat Indonesia, beserta perkiraan realisasi pelaksanaan APBN dalam semester kedua tahun anggaran berjalan yang disebut dengan prognosis. Hal in seperti disampaikan oleh BG, sebagai berikut:

“... *output* dari kegiatan ini adalah laporan realisasi pelaksanaan APBN semester I dan prognosis semester II. Sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945, APBN harus dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sehingga dalam pelaksanaannya, penggunaan anggaran harus dipantau dan diawasi agar tujuan pengelolaan keuangan negara dalam rangka mewujudkan amanat UUD 1945 dapat tercapai”. (Wawancara, April 2017).

Penyusunan Laporan Realisasi Semester Pertama APBN dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya diatur dalam Pasal 27 ayat (1) UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Selanjutnya, dalam ayat (2) pasal 27 UU No.17 tahun 2003 diatur mengenai ketentuan bahwa laporan realisasi semester I dan prognosis ini harus disampaikan selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran berjalan yang kemudian dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah Pusat. Hal in seperti disampaikan oleh BG, sebagai berikut:

“... penyusunan Laporan Realisasi Pelaksanaan APBN Semester I dan Prognosis Semester II secara periodik, DJA c.q Dit. P-APBN menerima laporan realisasi pelaksanaan APBN dari DJPb yang dikompilasi dalam dokumen yang dikenal sebagai Buku Merah. Laporan ini secara berkala mencakup realisasi sampai dengan tanggal 7, 15, 22, dan 28 setiap bulan dalam tahun anggaran berjalan. Kemudian, laporan-laporan yang secara berkala diterima ini oleh Dit.P-APBN ditabulasikan dalam bentuk laporan realisasi dan exercise. Mulai akhir Mei, Dit. P-APBN menyiapkan penyusunan draft dokumen laporan semester I dan prognosis semester II. Proses penyampaian Laporan Semester I dan Prognosis Semester II dilakukan pada pekan pertama Juni dengan dilakukannya rapat koordinasi antar Unit Eselon II DJA”. (Wawancara, Mei 2017).

Setelah dibahas dalam rapat koordinasi antar unit Eselon II DJA, pada pekan pertama bulan Juni, dilakukan rapat pimpinan DJA untuk berkoordinasi dengan unit Eselon I. Rapim ini membahas perkiraan realisasi semester I dan Prognosis Semester II dan Perkiraan Realisasi APBN tahun anggaran berjalan. Pembahasan ini dilanjutkan dalam rapat pimpinan Kementerian Keuangan yang dijadwalkan pada pekan pertama Juni, dengan pokok-pokok pembicaraan: (a) penetapan angka perkiraan realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN; (b) penetapan Angka Perkiraan Realisasi APBN; dan (c) penyampaian draft final dokumen Laporan Perkiraan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN tahun anggaran berjalan oleh DJA c.q Dit P-APBN ke seluruh Eselon I Kementerian Keuangan.

Hal in seperti disampaikan oleh anggota BG, sebagai berikut:

“... Rapim ini membahas perkiraan realisasi semester I dan Prognosis Semester II dan Perkiraan Realisasi APBN tahun anggaran berjalan. Pembahasan ini dilanjutkan dalam rapat pimpinan Kementerian Keuangan yang dijadwalkan pada pekan pertama Juni, dengan pokok-pokok pembicaraan seperti penetapan angka perkiraan realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN; penetapan Angka Perkiraan Realisasi APBN; dan penyampaian draft final dokumen Laporan Perkiraan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN tahun anggaran berjalan oleh

DJA c.q Dit P-APBN ke seluruh Eselon I Kementerian Keuangan”. (Wawancara, Juni 2017).

Selanjutnya, pada pekan kedua Juni, Eselon II di lingkungan Kementerian Keuangan menyampaikan masukan terkait draft dokumen Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II kepada DJA. Selanjutnya, DJA c.q Dit. P-APBN meneliti, memeriksa dan mengakomodasi masukan dari unit Eselon I Kementerian Keuangan. Oleh Dit. P-APBN, masukan dari unit Eselon I tersebut dikompilasi menjadi draft final dokumen Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II.

Draft final dokumen Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II kemudian disampaikan kepada Menteri Keuangan pada pekan ketiga Juni. Setelah Menteri Keuangan menyampaikan koreksi pada pekan ketiga Juni, draft kemudian diperbaiki oleh Dit.P-APBN untuk mengakomodasi hasil koreksi dari Menteri Keuangan tersebut. Draft ini kemudian dibahas pada sidang Kabinet pada pekan keempat Juni untuk ditetapkan. Dalam sidang kabinet ini, tidak tertutup kemungkinan terdapat masukan dan hal-hal lain untuk dikoreksi kembali. Tim Koreksi kemudian menyempurnakan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN tahun anggaran berjalan pada pekan keempat Juni. Setelah proses penetapan dari sidang kabinet, Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN tahun anggaran berjalan dicetak pada pekan keempat Juni. Untuk selanjutnya, disampaikan kepada DPR pada awal Juli. Hal in seperti disampaikan oleh ES, sebagai berikut:

“... dalam sidang kabinet ini, tidak tertutup kemungkinan terdapat masukan dan hal-hal lain untuk dikoreksi kembali. Tim Koreksi kemudian

menyempurnakan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN tahun anggaran berjalan pada pekan keempat Juni. Setelah proses penetapan dari sidang kabinet, Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN tahun anggaran berjalan dicetak pada pekan keempat Juni. Untuk selanjutnya, disampaikan kepada DPR pada awal Juli". (Wawancara, Juni 2017).

Berikut ini disajikan gambaran proses penyusunan laporan realisasi Semester I dan Prognosis Semester II, sebagaimana dalam tabel di bawah ini.

Tabel 5.1 Penyusunan Dokumen Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II

No.	Uraian	Penanggung Jawab	Output	Keterangan
1	Penyampaian laporan realisasi sampai dengan tanggal 7,15, 22, dan 28 setiap bulan	DJPb	Buku Merah realisasi bulanan	Disampaikan secara berkala setiap bulan
2	Pentabulasian laporan realisasi bulanan APBN	DJA	Exercise hasil tabulasi	Dilakukan setiap menerima penyampaian Buku Merah
3	Penyusunan draft dokumen Laporan Realisasi pelaksanaan APBN semester I dan Prognosis semester II	Dit. P-APBN, DJA	Draft Laporan Realisasi semester I dan Prognosis semester II	Minggu ke -4 Mei
4	Rapat Koordinasi antar Unit Eselon II DJA	DJA	Perkiraan realisasi semester I dan Prognosis semester II	Minggu ke-1 Juni
5	Rapim Koordinasi antar Unit Eselon I : a. Perkiraan realisasi semester I dan Prognosis Semester II.	DJA	Perkiraan realisasi semester I dan Prognosis semester II serta Perkiraan realisasi hasil Rapim	Minggu ke-1 Juni

No.	Uraian	Penanggung Jawab	Output	Keterangan
6	<p>b. Perkiraan realisasi APBN/RAPBN-P.</p> <p>Rapim Kementerian Keuangan:</p> <p>a. Penetapan Angka Perkiraan Realisasi Semester I dan Prognosis Sem II APBN.</p> <p>b. Penetapan Angka Perkiraan Realisasi APBN.</p> <p>c. Penyampaian Draft Final dokumen Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN ke seluruh Eselon I Kementerian Keuangan.</p>	DJA	Draft Final Laporan Realisasi Pelaksanaan APBN Semester I dan Prognosis Semester II APBN ke seluruh Eselon I Kementerian Keuangan	Minggu ke-1 Juni
7	Penyampaian Draft dokumen final Laporan realisasi Semester I dan Prognosis Semester II dari unit Eselon I Kementerian Keuangan ke DJA .	Unit Eselon I Kementerian Keuangan ke DJA	Perbaikan Laporan realisasi Semester I dan Prognosis Semester II mengakomodasi masukan dari unit Eselon I lain.	Minggu ke-2 Juni
8	Penyampaian Draft dokumen final Laporan realisasi Semester I dan Prognosis Semester II ke Menteri Keuangan	DJA	Hasil koreksi dari Menteri Keuangan	Minggu ke-3 Juni

No.	Uraian	Penanggung Jawab	Output	Keterangan
9	Hasil koreksi Menteri Keuangan atas draft final Laporan realisasi Semester I dan Prognosis Semester II	Dari Menteri Keuangan ke DJA	Draft final perbaikan setelah mengakomodasi koreksi dari Menteri Keuangan	Minggu ke-3 Juni
10	Sidang Kabinet penetapan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN	DJA	Penetapan Perkiraan Realisasi Semester I dan Prognosis semester II APBN	Minggu ke-4 Juni
11	Koreksi draft Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN	Tim Koreksi	Laporan realisasi Semester I dan Prognosis semester II APBN (sambil menunggu realisasi per akhir Juni)	Awal Juli
12	Pencetakan buku Laporan Pelaksanaan APBN Semester I dan Prognosis Semester II	Setjen Kementerian Keuangan	Buku Laporan Pelaksanaan APBN Semester I dan Prognosis Semester II	Minggu ke-4 Juni
13	Penyampaian Buku Laporan Pelaksanaan APBN Semester I dan Prognosis Semester II APBN ke DPR	Setjend Kementerian Keuangan		Pekan ke-1 Juli

Sumber: Laporan Komisi Anggaran DPR-RI, 2017.

Setelah Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II, pelaksanaan APBN dicetak dalam bentuk buku, Pemerintah menyampaikan buku ini kepada DPR pada pekan pertama di bulan Juli. Untuk selanjutnya, berdasarkan amanat pasal 27 ayat (2) UU No.17 tahun 2003, dibahas bersama antara DPR dan

Pemerintah. Pembahasan ini diawali dengan rapat kerja Badan Anggaran dengan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia, Rapat Panitia Kerja Perumus Kesimpulan, Rapat Internal Badan Anggaran, dan diakhiri dengan rapat kerja Badan Anggaran dengan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia mengenai laporan dan pengesahan hasil pembahasan Panitia Kerja Perumus.

Pembahasan antara Pemerintah dengan DPR ini hanya dilakukan pada tataran Badan Anggaran dan tidak dibahas dalam rapat paripurna. Selain itu, dalam pembahasan ini, Pemerintah diwakili oleh Menteri Keuangan dan tidak melibatkan Menteri PPN/Kepala Bappenas. Namun demikian, rapat pembahasan ini melibatkan Gubernur Bank Indonesia. Untuk pembahasan Laporan Semester I dan Prognosis Semester II pelaksanaan APBN, Menteri Keuangan didampingi oleh DJA dan DJPb.

Rapat kerja antara Badan Anggaran dengan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia dilaksanakan pada pekan pertama Juli. Pada rapat kerja ini, Menteri Keuangan menyampaikan pokok-pokok Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II Pelaksanaan APBN TA anggaran berjalan, dalam hal ini tahun anggaran 2018. Kemudian, rapat kerja menentukan pembentukan Panitia Kerja Perumus Kesimpulan Pembahasan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN. Keluaran dari tahapan ini berupa laporan Menteri Keuangan atas pokok-pokok Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II beserta terbentuknya Panja Perumus Kesimpulan Pembahasan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN.

Setelah dibentuk Panitia Kerja Perumus, pada pekan pertama di bulan Juli, dilaksanakan pembahasan materi Panitia Kerja Perumus Kesimpulan Pembahasan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II Pelaksanaan APBN tahun anggaran berjalan. Pada kesempatan ini, DPD menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan APBN kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Pengawasan oleh DPD atas pelaksanaan APBN ini berdasarkan Pasal 22 D ayat (3) UUD 1945. Keluaran dari kegiatan ini berupa materi hasil pembahasan Panja Perumus Kesimpulan dengan mengakomodasi masukan dari DPD. Kemudian pada pekan kedua bulan Juli, pembahasan dilakukan dalam rapat internal Badan Anggaran. Dalam rapat internal ini Panitia Kerja Perumus Kesimpulan menyampaikan laporan hasil pembahasan Panja terkait Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2018 kepada Badan Anggaran.

Hasil pembahasan rapat internal kemudian dibahas dalam rapat kerja Badan Anggaran dengan Menteri Keuangan pada pekan kedua Juli. Panitia Kerja Perumus Kesimpulan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II Pelaksanaan APBN menyampaikan laporan mengenai hasil pembahasannya. Kemudian, dalam rapat kerja ini, Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2018 disahkan. Tabel berikut mengilustrasikan jadwal Penyampaian dan Pembahasan laporan realisasi pelaksanaan APBN semester I dan prognosis semester II.

Tabel 5.2 Penyampaian dan Pembahasan Laporan Realisasi Pelaksanaan APBN Semester I dan Prognosis Semester II

No.	Uraian	Penanggung Jawab	Bahan yang disiapkan	Output	Keterangan
1.	Pemerintah menyampaikan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II Pelaksanaan APBN TA 2013	DJA			Pekan ke-1 Juli
2.	Raker Banggar dengan Menteri Keuangan dan Gubernur BI 1. Menteri Keuangan	DJA	<ul style="list-style-type: none"> - Paparan Menteri Keuangan - Draft awal kesimpulan 	1. Laporan Menteri Keuangan atas pokok-pokok Laporan	Pekan ke-1 Juli
	menyampaikan pokok-pokok Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II Pelaksanaan APBN TA 2013 2. Pembentukan Panja Perumus Kesimpulan Pembahasan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN TA 2013		<ul style="list-style-type: none"> - Konsep surat pengukuhan anggota Panja dari Pemerintah (berkoordinasi dengan Biro Komunikasi dan Layanan Informasi (KLI) Setjend Kemenkeu). 	Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II 2. Panja Perumus Kesimpulan Pembahasan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II APBN	
3.	DPD menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan APBN kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti	Set Banggar		Laporan hasil pengawasan DPD	Pekan ke-1 Juli
4.	Rapat Panitia Kerja Perumus Kesimpulan Pembahasan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II Pelaksanaan APBN	DJA	Draft final kesimpulan panitia kerja.	hasil pembahasan Panja Perumus Kesimpulan dengan mengakomodasi masukan dari DPD	Pekan ke-1 Juli

No.	Uraian	Penanggung Jawab	Bahan yang disiapkan	Output	Keterangan
5.	Rapat internal Banggar	Banggar		Laporan Panja Perumus Kesimpulan Pembahasan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II Pelaksanaan APBN TA 2013	Pekan ke-2 Juli
6.	Rapat Kerja Badan Anggaran dg Menkeu & Gub. Bank Indonesia	DJA		Laporan dan pengesahan hasil pembahasan Panja Perumus Kesimpulan Pembahasan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II Pelaksanaan APBN TA 2013	Pekan ke-2 Juli

Sumber: Laporan Komisi Anggaran DPR-RI, 2017.

Hal lain berdasarkan data lapangan, realisasi APBN Semester I Tahun 2017 diketahui bahwa dalam rangka upaya mencapai target-target pembangunan nasional yang tercantum pada visi misi Pemerintahan, pelaksanaan APBN tahun 2017 pada semester I Tahun 2017 berjalan seiring dengan pelaksanaan strategi fiskal dan perkembangan ekonomi makro. Peningkatan pertumbuhan ekonomi yang disertai peningkatan pembentukan modal tetap bruto (PMTB) dan perbaikan tata kelola keuangan negara pada tahun-tahun sebelumnya, serta percepatan penyerapan anggaran pada tahun berjalan merupakan langkah yang baik untuk mewujudkan tercapainya tujuan pembangunan nasional pada tahun 2017. Dalam menjaga kualitas belanja, Pemerintah secara konsisten tetap menjaga implementasi belanja

terutama untuk infrastruktur, anggaran wajib (pendidikan dan kesehatan), dan anggaran perlindungan sosial dalam rangka pengentasan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan. Data serupa diketahui dari hasil wawancara dengan GP, sebagai berikut:

“... dalam perkembangannya, pelaksanaan APBN dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik eksternal maupun internal, diantaranya: perkembangan ekonomi global dan domestik yang belum stabil, dampak dari pelaksanaan berbagai kebijakan APBN tahun-tahun sebelumnya dan tahun berjalan, serta berbagai upaya kebijakan lainnya yang berpengaruh pada pelaksanaan APBN tahun 2017. Ketidakpastian global dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti kenaikan *the Fed Fund Rate* (FFR), kebijakan perdagangan AS di bawah Pemerintahan baru, serta keberlanjutan rebalancing ekonomi Tiongkok. Namun, peningkatan kinerja ekspor dan impor Indonesia sejak akhir tahun 2016 mampu menjadi faktor pendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia pada triwulan I tahun 2017 yang mencapai 5,0 persen, membaik dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya. Perbaikan tersebut juga didorong oleh konsumsi dan investasi yang tumbuh relatif stabil. Momentum perbaikan kinerja ekspor dan impor tersebut, diikuti dengan upaya untuk meningkatkan investasi dan menjaga tingkat konsumsi yang diharapkan dapat mendukung upaya Pemerintah agar ekonomi dapat tumbuh lebih tinggi...selanjutnya perkembangan komponen asumsi dasar ekonomi makro lainnya seperti infasi, nilai tukar rupiah, suku bunga SPN 3 bulan, dan harga minyak mentah Indonesia (Indonesia Crude Price/ICP) memiliki dampak cukup signifikan pada realisasi semester I APBN tahun 2017, baik di bidang pendapatan negara maupun belanja negara. Pada sisi pendapatan negara, terdapat kenaikan pajak penghasilan minyak dan gas (migas) dan pendapatan negara bukan pajak (PNBP) sumberdaya alam (SDA) migas. Sedangkan pada sisi belanja negara, terdapat tekanan yang akan memengaruhi belanja negara pada realisasi semester II tahun 2017 yaitu kenaikan subsidi energi (LPG tabung 3 kg dan subsidi listrik), pembayaran bunga utang, dana bagi hasil (DBH) migas akibat perubahan dari pendapatan minyak dan gas, serta perubahan dana alokasi umum (DAU) sebagai akibat perubahan penerimaan dalam negeri (PDN) netto” (Wawancara, April 2017).

Dalam rangka mengantisipasi perkembangan asumsi dasar ekonomi makro dan kondisi fiskal tersebut, Pemerintah telah mengajukan penyesuaian asumsi dasar ekonomi makro dan konsolidasi fiskal melalui perubahan APBN tahun 2017 pada awal Juli 2017. Penyesuaian meliputi perubahan kebijakan di bidang pendapatan

negara, belanja negara, dan pembiayaan anggaran sehingga pelaksanaan APBN tahun 2017 dapat lebih kredibel, berkualitas, dan berkesinambungan.

Di samping upaya melalui strategi fiskal, Pemerintah juga senantiasa bekerjasama dengan institusi lainnya seperti Bank Indonesia dalam menjaga stabilitas perekonomian domestik terutama stabilitas nilai tukar rupiah dan pengendalian infasi. Selain itu, sinergi Pemerintah dan DPR RI dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang mendukung perekonomian yang sehat dan berkualitas sangat mendukung bagi pelaksanaan APBN yang efektif dan efisien.

Data serupa diketahui dari hasil wawancara dengan BP, di bawah ini.

“Pertumbuhan ekonomi Indonesia pada triwulan I tahun 2017 mencapai 5,0 persen (yoy) atau lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan periode yang sama tahun sebelumnya yakni 4,9 persen. Sejak akhir tahun 2016, peningkatan kinerja ekspor dan impor yang cukup signifikan menjadi faktor positif pendorong ekonomi. Sementara itu, komponen terbesar pembentuk PDB yakni konsumsi dan investasi tumbuh relatif stabil. Dari sisi lapangan usaha, kecuali sektor pertambangan, seluruh sektor mampu mencatatkan pertumbuhan positif di triwulan I tahun 2017. Sektor pertanian dan jasa tercatat menjadi penyumbang utama pertumbuhan. Berdasarkan realisasi triwulan I tersebut dan perkiraan meningkatnya kinerja pada seluruh komponen pertumbuhan pada triwulan II, maka pertumbuhan ekonomi pada semester I tahun 2017 diperkirakan dapat mencapai 5,1 persen (yoy)...pergerakan laju infasi paruh pertama tahun 2017 masih berada pada level yang terkendali, meskipun lebih tinggi dibandingkan periode yang sama pada tahun 2016. Tekanan infasi antara lain datang dari sisi administered price, dampak kelanjutan reformasi subsidi di bidang energi dalam rangka menciptakan kebijakan subsidi yang lebih tepat sasaran. Di sisi lain, implementasi kebijakan Pemerintah dalam menjaga pasokan komoditas berkontribusi besar dalam menjaga tingkat infasi terkendali” (Wawancara, Mei 2017).

Nilai tukar rupiah terhadap dolar AS pada semester I tahun 2017 masih berada pada kisaran yang ditargetkan dalam APBN tahun 2017. Sepanjang triwulan I tahun 2017, rupiah bergerak relatif stabil dibandingkan dengan penutupan pada akhir tahun 2016. Pergerakan nilai tukar rupiah pada periode ini dipengaruhi oleh

sentimen kebijakan Pemerintah baru Amerika Serikat dan kenaikan tingkat suku bunga FFR. Pada triwulan II tahun 2017, nilai tukar rupiah diperkirakan relatif bergerak stabil dengan kecenderungan menguat. Pengumuman kenaikan rating investment grade Indonesia oleh lembaga pemeringkat Standard & Poor's (S&P) diperkirakan akan memberikan sentimen positif terhadap nilai tukar rupiah. Nilai tukar rupiah sampai dengan semester I tahun 2017 mencapai Rp13.331 per dolar AS.

Realisasi suku bunga Surat Perbendaharaan Negara (SPN) 3 bulan dalam semester I tahun 2017 diperkirakan mencapai rata-rata 5,1 persen. Peningkatan status *investment grade* dari lembaga pemeringkat S&P, sentimen negatif global terkait penurunan rating kredit Tiongkok, kenaikan suku bunga acuan The Fed yang kedua kali di tahun 2017 pada 14 Juni 2017, serta tingkat infasi yang terkendali merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat suku bunga SPN 3 bulan. Data serupa diketahui dari hasil wawancara dengan GP, sebagai berikut:

“... pergerakan ICP dalam semester I tahun 2017 mencapai rata-rata sebesar US\$48,9 per barel. Pergerakan tersebut lebih tinggi jika dibandingkan dengan rata-rata ICP semester I tahun 2016 yang mencapai US\$36,2 per barel. Kenaikan ICP tersebut dipengaruhi oleh kesepakatan negara-negara OPEC pada November 2016 dan Mei 2017 untuk memangkas produksi minyak mentah dunia, serta meningkatnya risiko geopolitik. Rata-rata realisasi lifting minyak bumi sepanjang semester I (periode data Januari-Mei tahun 2017) mencapai 784 ribu barel per hari. Sedangkan realisasi lifting gas pada semester I (periode data Januari-Mei tahun 2017) mencapai 1.094 ribu barel setara minyak per hari, turun dibandingkan bulan periode yang sama pada APBN tahun 2016. Faktor utama yang memengaruhi realisasi lifting minyak bumi dan gas adalah penurunan alamiah sejalan dengan sumur produksi dan fasilitas operasi yang sudah menua, sementara eksplorasi yang dilakukan belum memberikan hasil yang memadai..perkembangan ekonomi global dan domestik sangat memengaruhi realisasi APBN pada semester I tahun 2017. Realisasi pendapatan negara mencapai Rp718.249,3 miliar atau lebih tinggi dibandingkan periode yang sama pada tahun 2016. Realisasi pendapatan

negara dibagi menjadi penerimaan perpajakan sebesar Rp571.916,4 miliar, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sebesar Rp146.119,8 miliar, dan penerimaan hibah sebesar Rp213,2 miliar. Perbaikan penerimaan pendapatan negara karena kenaikan harga minyak mentah, dampak efektivitas program pengampunan pajak, dan kemajuan reformasi perpajakan yang terus berjalan...sedangkan pada realisasi belanja negara pada semester I tahun 2017 mencapai Rp893.318,6 miliar atau 42,9 persen, lebih tinggi dibandingkan dengan realisasi pada periode yang sama di tahun 2016. Realisasi belanja negara terdiri dari realisasi belanja pemerintah pusat sebesar Rp498.560,5 miliar dan transfer ke daerah dan dana desa sebesar Rp394.758,2 miliar. Percepatan lelang atas pelaksanaan pekerjaan yang telah dimulai pada tahun sebelumnya dan perbaikan pada tata kelola keuangan negara membuat realisasi belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah dan dana desa lebih terencana dan berimbang dari segi waktu pelaksanaan". (Wawancara, Mei 2017).

Berdasarkan realisasi pendapatan negara dan belanja negara semester I tahun 2017, maka terdapat defisit sebesar Rp175.069,3 miliar atau 53,0 persen dari target APBN tahun 2017. Untuk menutup defisit tersebut, pembiayaan anggaran terealisasi sebesar Rp209.360,7 miliar, dan terdapat kelebihan pembiayaan anggaran sebesar Rp34.291,4 miliar. Komponen pembiayaan anggaran disumbang oleh pembiayaan utang khususnya surat berharga negara untuk menjalankan strategi front loading dalam pembiayaan anggaran.

Perubahan asumsi dasar ekonomi makro dan bauran kebijakan dalam RAPBNP tahun 2017 diperkirakan memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi pada semester II tahun 2017. Perubahan tersebut juga disertai oleh beberapa asumsi dasar ekonomi makro seperti infasi, suku bunga SPN 3 bulan, nilai tukar rupiah, dan ICP. Dampak dari perubahan asumsi dasar ekonomi makro memengaruhi besaran pendapatan, belanja negara, defisit anggaran, serta pembiayaan anggaran. Dengan mengacu besaran capaian tahun-tahun sebelumnya

dan strategi fiskal Pemerintah yang cenderung ekspansif, maka diperkirakan akan terjadi pelebaran defisit anggaran.

Perekonomian Indonesia pada akhir tahun 2017 diprediksi tumbuh lebih baik dibandingkan tahun 2016. Namun demikian, perlu dicermati faktor-faktor yang memengaruhi baik dari sisi eksternal maupun internal. Ketidakpastian ekonomi global dan tren pelemahan volume perdagangan dunia sepanjang periode ini memengaruhi ekonomi domestik, termasuk realisasi pertumbuhan ekonomi. Selain faktor tersebut, tren penurunan harga komoditas dunia, kebijakan debt ceiling oleh negara-negara Eropa dan AS, serta rebalancing ekonomi Tiongkok turut memengaruhi kinerja ekonomi global. Namun demikian, masih cukup baiknya permintaan domestik yaitu stabilnya konsumsi masyarakat, membaiknya investasi yang salah satunya ditandai dengan pemberian peringkat utang menjadi *investment grade* oleh lembaga pemeringkat S&P, perkiraan perbaikan perdagangan internasional, serta kinerja sektoral yang diperkirakan semakin meningkat memberikan optimisme terhadap asumsi pertumbuhan ekonomi dalam APBN di tahun-tahun mendatang. Berdasarkan faktor-faktor tersebut di atas, perekonomian Indonesia diperkirakan akan tumbuh sebesar 5,2 persen pada akhir tahun 2017. Data

serupa diketahui dari hasil wawancara dengan ES, sebagai berikut:

“... infasi hingga akhir tahun 2017 diperkirakan akan mencapai 4,3 persen. Peningkatan infasi pada semester II tahun 2017 dipengaruhi oleh peningkatan harga minyak global serta pergeseran musim panen sebagai dampak perubahan iklim. Namun, upaya-upaya tetap ditempuh oleh Pemerintah sebagai strategi untuk mengendalikan laju infasi seperti langkah pengamanan stok dan pasokan bahan pokok makanan. Selain itu, hasil pembangunan infrastruktur akan mendorong kelancaran distribusi bahan kebutuhan pokok masyarakat pada tahun 2017 yang dapat menekan biaya distribusi dan logistik. Upaya-upaya tersebut diwujudkan pula dengan membangun sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta

Bank Indonesia dalam melaksanakan koordinasi kebijakan fiskal, moneter, dan sektor riil ...". (Wawancara, Mei 2017).

Pada semester II tahun 2017, nilai tukar rupiah diperkirakan masih akan bergerak fuktuatif. Beberapa faktor yang memengaruhi pergerakan nilai tukar rupiah pada semester II tahun 2017 yakni: (1) faktor eksternal, yaitu ketidakpastian di pasar keuangan global seiring dengan rencana akan dinaikkannya kembali tingkat bunga acuan oleh otoritas moneter AS serta (2) faktor internal, kebijakan untuk memperbaiki kinerja neraca transaksi berjalan serta realisasi proyek-proyek infrastruktur pemerintah diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan investor kepada Indonesia. Selain itu, stabilitas kondisi ekonomi makro dan ketahanan fiskal yang baik akan meningkatkan kepercayaan pasar bagi stabilitas pergerakan nilai tukar rupiah ke depan. Dengan memerhatikan berbagai faktor tersebut, nilai tukar rupiah pada semester II tahun 2017 diperkirakan akan stabil pada kisaran rata-rata Rp13.470 per dolar Amerika Serikat dan mencapai rata-rata Rp13.400 per dolar Amerika Serikat di akhir tahun 2017. Data serupa diketahui dari hasil wawancara dengan ES, sebagai berikut:

"Suku bunga SPN 3 bulan pada semester II tahun 2017 diperkirakan akan cenderung bergerak menurun di tengah dinamika likuiditas global yang dipengaruhi oleh rencana kenaikan suku bunga acuan di Amerika Serikat, sentimen pasca penurunan peringkat utang Tiongkok oleh lembaga pemeringkat internasional Moodys, dan pelaksanaan pemilihan umum di Inggris dan negara anggota Uni Eropa. Sementara itu, dari sisi domestik, kenaikan peringkat utang Indonesia oleh lembaga pemeringkat S&P menjadi investment grade menjadi salah satu penyebab peningkatan permintaan surat utang dan menurunkan biaya utang Pemerintah... pada semester II tahun 2017, Suku bunga SPN 3 bulan diperkirakan berada pada kisaran 5,3 persen atau nilai rata-rata suku bunga SPN 3 bulan pada tahun 2017 sebesar 5,2 persen. Kesepakatan negara-negara OPEC dan non-OPEC untuk mengurangi pasokan minyak dunia serta peningkatan permintaan dunia terutama dari negara berkembang memengaruhi tingkat harga minyak mentah dunia. Pada semester II tahun 2017, ICP diperkirakan akan berada

pada kisaran rata-rata 51 dolar Amerika Serikat per barel atau secara rata-rata sepanjang tahun 2017 ICP diperkirakan akan mencapai 50 dolar Amerika Serikat per barel...berdasarkan situasi pasar dan kondisi terkini terkait kondisi lapangan dan program kebijakan yang akan ditempuh, lifting minyak mentah pada semester II tahun 2017 diperkirakan mencapai rata-rata 845 ribu bph. Sementara itu, lifting gas Indonesia pada semester II tahun 2017 diperkirakan mencapai rata-rata 1,2 juta barel setara minyak per hari (bsmp). Prognosis asumsi dasar ekonomi makro memiliki deviasi dengan targetnya pada APBN tahun 2017. Namun demikian, Pemerintah telah menyesuaikan target asumsi dasar ekonomi makro tersebut dalam RAPBNP tahun 2017". (Wawancara, Mei 2017).

Berdasarkan prognosis asumsi dasar ekonomi makro semester II tahun 2017 dan realisasi APBN pada semester I tahun 2017, serta perkembangan kebijakan sesuai yang tercantum dalam RAPBNP tahun 2017 yang telah diajukan ke DPR, maka proyeksi pendapatan negara, belanja negara, defisit anggaran, dan pembiayaan anggaran pada semester II dan proyeksi sampai dengan akhir tahun dapat disusun lebih realistis.

Realisasi pendapatan negara dalam semester II tahun 2017 diperkirakan akan mencapai Rp995.878,8 miliar atau 56,9 persen dari targetnya dalam APBN tahun 2017. Beberapa faktor memengaruhi realisasi pendapatan negara antara lain disebabkan kenaikan harga minyak mentah Indonesia (ICP) dan harga komoditas dunia terutama batubara, serta melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dolar AS, masih lesunya perekonomian global khususnya China dan kawasan Eropa dan masih belum optimalnya pemanfaatan peningkatan basis pajak hasil program pengampunan pajak terutama pendapatan PPh nonmigas di tahun 2017. Selain itu, penurunan produksi rokok nasional diperkirakan juga akan turut menurunkan pendapatan cukai. Berdasarkan prognosis tersebut, maka realisasi pendapatan

negara sampai dengan akhir tahun 2017 diperkirakan sebesar Rp1.714.128,1 miliar, sesuai targetnya dalam RAPBNP tahun 2017.

Pada sisi belanja negara, usulan perubahan APBN tahun 2017 diajukan untuk menampung efisiensi belanja barang dan tambahan anggaran untuk kegiatan-kegiatan prioritas dan mendesak. Lebih lanjut, Pemerintah berupaya menyusun prognosis belanja negara yang lebih realistis dengan memperhatikan kinerja penyerapan anggaran dalam periode beberapa tahun terakhir. Dalam pola realisasi belanja negara tahun-tahun sebelumnya, terdapat alokasi anggaran yang tidak terserap (hemat alamiah) terutama diakibatkan oleh sisa lelang dan efisiensi pelaksanaan kegiatan, sehingga outlook belanja negara sampai dengan akhir tahun diperkirakan terserap pada kisaran 98,0–99,8 persen terhadap RAPBNP tahun 2017.

Perkiraan tersebut memperhitungkan penyerapan beberapa komponen belanja negara yang sangat tergantung dari kinerja dan kemampuan pelaksanaannya seperti belanja K/L, DAK, dan Dana Desa. Berdasarkan pola kinerja penyerapan tersebut, outlook belanja negara sampai dengan akhir tahun 2017 diperkirakan mencapai Rp2.077.008,6 miliar (98,4 persen terhadap pagu yang diusulkan dalam perubahan APBN tahun 2017).

Dengan demikian, defisit anggaran sampai dengan akhir tahun diperkirakan sebesar Rp362.880,5 miliar atau 2,67 persen terhadap PDB, lebih rendah dari tingkat defisit anggaran dalam RAPBNP tahun 2017. Untuk membiayai defisit anggaran dimaksud, maka sumber utama pembiayaan anggaran melalui pembiayaan utang (surat berharga negara). Postur ringkas APBN tahun 2017 yang

mencakup realisasi semester I, prognosis semester II, dan outlook sampai dengan akhir tahun 2017.

5.1.4 Pembahasan Perubahan APBN Tahun Berjalan

Pembahasan perubahan APBD merupakan hasil dari siklus penyusunan APBN Perubahan, dimana output dari kegiatan ini adalah dokumen Nota Keuangan dan Undang-undang APBN Perubahan. Perubahan atau penyesuaian terhadap APBN dimungkinkan untuk dilakukan berdasarkan UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Perubahan APBN dilakukan bila terjadi: (i) Perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN; (ii) Perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal; (iii) Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antara unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja; dan (iv) Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih (SAL) tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran pada tahun yang berjalan. Kemungkinan perubahan APBN dan hal-hal yang menjadi syarat dilakukannya perubahan APBN tersebut diatur dalam Pasal 27 ayat (3).

Selain itu, Pasal 161 UU No.27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, diatur juga mengenai perubahan APBN tahun anggaran berjalan. Dalam hal terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan/atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan, Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan. Perubahan asumsi ekonomi makro yang sangat signifikan berupa prognosis:

- a. Penurunan pertumbuhan ekonomi, minimal 1% di bawah asumsi yang telah ditetapkan; dan/atau
- b. Deviasi asumsi ekonomi makro lainnya minimal 10% dari asumsi yang telah ditetapkan; kecuali lifting dengan deviasi paling rendah 5%.

Sementara itu, perubahan postur APBN yang sangat signifikan berupa prognosis:

- a. Penurunan penerimaan perpajakan minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan;
- b. Kenaikan atau penurunan belanja kementerian/lembaga minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan;
- c. Kebutuhan belanja yang bersifat mendesak dan belum tersedia pagu anggarannya; dan/atau
- d. Kenaikan defisit minimal 10% (sepuluh persen) dari rasio defisit APBN terhadap produk domestik bruto (PDB) yang telah ditetapkan.

Pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan Badan Anggaran dan komisi terkait dalam waktu paling lama 1 (satu) bulan dalam masa sidang, setelah rancangan undang-undang tentang perubahan APBN diajukan oleh Pemerintah kepada DPR. Hal yang sama dikatakan oleh informan, BG, sebagai berikut:

“Proses pembahasan RUU perubahan APBN sama dengan APBN induk, namun tidak melalui tahap pemandangan umum fraksi dan jawaban pemerintah atas pandangan umum fraksi-fraksi. Proses ini melalui tahapan penyampaian Nota Keuangan dan Rancangan APBN Perubahan (APBN-P), Rapat Kerja Panitia Anggaran dengan Menteri Keuangan dan Gubernur BI, Rapat Kerja Komisi dengan Mitra Kerjanya, Rapat Kerja Komisi VII dan Komisi XI, Rapat Panitia Kerja, dan diakhiri dengan Rapat Paripurna DPR RI. Berdasarkan Pasal 27 ayat (5) UU No.17 tentang Keuangan Negara,

Pemerintah Pusat mengajukan rancangan undang-undang tentang Perubahan APBN tahun anggaran berjalan, untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum tahun anggaran berjalan berakhir...”. (Wawancara, Mei 2017).

Terkait dengan data penyusunan dan penyampaian Nota Keuangan, RAPBN-P serta RUU APBN-P, terutama dalam rangka pengawasan pelaksanaan APBN, sejak dimulainya pelaksanaan tahun anggaran, DJA melakukan koordinasi monitoring dan evaluasi atas realisasi indikator ekonomi makro terkait dengan asumsi dasar ekonomi makro dan realisasi APBN tahun anggaran berjalan. Kegiatan ini menghasilkan keluaran berupa laporan monitoring dan evaluasi pelaksanaan APBN. Dari kegiatan ini, dapat diketahui kemungkinan terdapatnya faktor-faktor yang dapat mempengaruhi realisasi pelaksanaan APBN sebagaimana disebutkan dalam pasal 27 ayat (3) UU No.17 tahun 2003.

Dalam kondisi normal, untuk memonitor faktor-faktor ekonomi yang sangat mempengaruhi APBN, maka sejak APBN mulai dilaksanakan dilakukan monitoring pelaksanaan APBN dan exercise perkiraan realisasinya. Terkait kegiatan tersebut, dilakukan koordinasi mengenai outlook asumsi dasar ekonomi Makro tahun anggaran berjalan. DJA menjadi penanggung jawab koordinasi ini yang akan menghasilkan keluaran berupa draft postur APBN-P.

Karena APBN 2018 disusun berdasarkan perkiraan realisasi APBN 2017, maka bila pada akhir tahun 2017 terdapat perbedaan yang signifikan antara realisasi dengan perkiraan realisasinya, maka harus segera dilakukan reviu terhadap besaran APBN 2018. Hal tersebut dapat menjadi indikasi bahwa RAPBN perubahan 2018 harus disampaikan ke DPR lebih awal dari jadwal normal. Dalam rangka

menindaklanjuti hasil monitoring dan evaluasi tersebut, secara periodik diadakan rapat di lingkungan DJA terkait kebijakan yang akan diambil. Dalam rapat yang diselenggarakan selama pekan keempat sampai dengan kelima Maret ini dihasilkan keluaran berupa kesepakatan terkait kemungkinan penyesuaian APBN untuk tahun anggaran berjalan. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh BG, sebagai berikut:

“Berdasarkan *outlook* asumsi dasar ekonomi Makro yang diperoleh dari hasil koordinasi tersebut, dilakukan penyusunan *exercise* dan penetapan postur APBN-P 2018. *Exercise* ini bertujuan untuk menyusun draft APBN-P dengan berbagai skenario kebijakan. Kegiatan ini dilakukan oleh DJA c.q Dit. P-APBN sepanjang bulan Maret sampai dengan bulan April ketika draft RAPBN-P siap diajukan ke DPR ... skenario ini diperlukan untuk mengendalikan APBN, sehingga menjadi lebih realistis misalnya ketika situasi pertumbuhan ekonomi diperkirakan tidak mencapai target, maka target penerimaan dari perpajakan sulit untuk dicapai. Kondisi belanja yang lebih besar dari pendapatan ini dapat memperbesar defisit APBN yang untuk menutupnya, maka harus ditetapkan sumber-sumber pendanaan. Sehubungan dengan keterbatasan penggunaan Sisa Anggaran Lebih dan pembiayaan melalui penjualan barang milik Negara, maka sisa defisit harus ditutup dengan menerbitkan surat utang atau melakukan pemotongan belanja”. (Wawancara, Mei 2017).

Berkenaan dengan dampak APBN terhadap ketahanan fiskal, bahkan perekonomian Indonesia, maka proses penyusunan *exercise* dan penetapan postur APBN-P harus dilakukan secermat mungkin. Penyusunan *exercise* ini dilakukan dengan memperhatikan besaran target defisit yang tetap memungkinkan untuk memberi ruang bagi program-program pembangunan dan pengentasan kemiskinan namun tetap pada besaran yang mampu diserap pembiayaan APBN sehingga tidak membebani generasi yang akan datang.

Selama pekan kesatu bulan Mei, pembahasan postur APBN kemudian dilakukan dalam rapat koordinasi antar Unit Eselon II DJA. Dari hasil rapat koordinasi ini, banyak terdapat masukan yang memungkinkan postur APBN yang

telah disusun oleh Dit. P-APBN berubah, terutama jika terdapat kebijakan atau perubahan asumsi dasar ekonomi makro, pokok-pokok kebijakan fiskal, keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran, dan keadaan yang menyebabkan SAL tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran. Oleh karena itu, rapat koordinasi ini juga menghasilkan keluaran berupa draft postur RAPBN-P.

Selain penyusunan postur RAPBN-P, Dit.P-APBN juga menyiapkan draft Nota Keuangan draft RUU RAPBN-P yang akan dibahas pada Rapat Pimpinan DJA dalam rangka koordinasi antar unit Eselon I. Rapim ini dilakukan pada pekan kesatu sampai kedua bulan Mei untuk membahas draft RUU RAPBN-P sehingga dicapai kesepakatan mengenai draft postur hasil pembicaraan Rapim antar unit Eselon I.

Pada jadwal yang hampir bersamaan pula, yaitu pekan kedua bulan Mei, diselenggarakan rapat pimpinan Kementerian Keuangan yang menghasilkan keluaran berupa hasil kesepakatan. Pada kesempatan ini juga, DJA selaku penanggung jawab menyampaikan draft Nota Keuangan dan RUU APBN-P ke seluruh Eselon I Kementerian Keuangan terkait seperti BKF, DJPK, dan DJPU. Masukan dari unit Eselon I ini dijadwalkan diterima juga pada pekan kedua bulan Mei. Oleh DJA c.q Dit. P-APBN, masukan ini diakomodasi dalam bentuk perbaikan draft Nota Keuangan dan RAPBN-P beserta RUU-nya beserta draft bahan rapim.

Draft Nota Keuangan dan RAPBN-P beserta RUU-nya yang telah diperbaiki dengan mengakomodasi masukan dari unit Eselon I lain kemudian disampaikan kepada Menteri Keuangan untuk dikoreksi pada pekan kedua bulan Mei. Setelah Menteri Keuangan menyampaikan koreksi, pada pekan ketiga Mei,

draft Nota Keuangan dan RAPBN-P beserta RUU-nya diperbaiki dan dilengkapi sesuai dengan hal-hal terdapat dalam koreksi Menteri Keuangan. Selanjutnya, DJA, BKF, DJPK, dan DJPU menyiapkan draft bahan sidang kabinet.

Sidang kabinet pengambilan keputusan terkait APBN-P dijadwalkan pada pekan ketiga bulan Mei. Penanggung jawab kegiatan ini adalah Pusat Harmonisasi Kebijakan (Pushaka) dengan keluaran berupa Keputusan Sidang Kabinet, sebagaimana dikatakatan oleh HN, sebagai berikut:

“... berdasarkan masukan yang diperoleh sampai dengan sidang kabinet, maka sebagai penanggung jawab, DJA c.q Dit. P-APBN melakukan kegiatan penulisan Nota Keuangan dan RAPBN-P tahun anggaran berjalan beserta RUU APBN-P. Penulisan ini dilakukan selama pekan ketiga bulan Mei dengan keluaran berupa Nota Keuangan dan RAPBN-P 2018 serta RUU APBN-P 2018. Selanjutnya, Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan menyampaikan RUU APBN-P ke Sekretariat Negara untuk memperoleh Ampres dan dilanjutkan ke DPR yang dijadwalkan pada pekan ketiga bulan Juni. Selanjutnya, dalam tenggat waktu yang sama, Sekretariat Jenderal menyampaikan Nota Keuangan dan RAPBN-P ke DPR untuk dilakukan pembahasan.” (Wawancara, Mei 2017).

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa Pembahasan RUU Tentang Perubahan APBN dilakukan setelah DPR menerima dokumen Nota Keuangan dan RUU APBN-P, maka pada pekan keempat bulan Mei, DPR menggelar rapat paripurna. Dalam rapat diumumkan tentang RUU Perubahan APBN tahun anggaran berjalan beserta Nota Perubahannya yang akan dibahas oleh Badan Anggaran dan komisi terkait. Kemudian dilanjutkan dengan rapat kerja Badan Anggaran dengan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia, dengan agenda: (a) Penyampaian Pokok-pokok RUU Perubahan APBN TA 2018; dan (b) pembentukan: (i) Panja Asumsi Dasar, Kebijakan Fiskal, Pendapatan, Defisit dan Pembiayaan RUU Perubahan APBN TA 2018; (ii) Panja Belanja Pemerintah Pusat RUU APBN-P TA

2018; (iii) Panja Belanja Transfer ke Daerah RUU APBN-P TA 2018; dan (iv) Panja Perumus Draft RUU Perubahan APBN TA 2018.

Seperti halnya dalam penyusunan APBN dan laporan Semester I dan Prognosis Semester II, DPD yang memiliki peran pengawasan atas pelaksanaan APBN menyampaikan masukan kepada DPR hasil pengawasannya sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti dalam proses penyusunan RAPBN-P dan RUU APBN-P. Selama pekan keempat sampai dengan kelima bulan Mei, dilaksanakan rapat kerja komisi dengan mitra kerjanya. Pembahasan asumsi dasar dalam RUU Perubahan APBN TA 2018 dibahas dalam rapat kerja antara Komisi VII dan Komisi XI dengan mitra kerjanya. Sementara itu, pembahasan perubahan RKA K/L Perubahan APBN TA 2018 dibahas dalam rapat kerja Komisi I sampai dengan Komisi XI dengan mitra kerjanya. Hasil rapat kerja komisi dengan mitra kerja masing-masing mengenai pembahasan perubahan RKA-K/L dan asumsi dasar Perubahan APBN TA 2018 disampaikan pada pekan kelima bulan Mei.

Pembahasan dilanjutkan dengan rapat Panitia Kerja Asumsi Dasar, Pendapatan, Defisit dan Pembiayaan pada pekan kesatu sampai dengan pekan pertama bulan Juni. Sementara itu, Panitia Kerja Belanja Pemerintah Pusat dan Panitia Kerja Transfer ke Daerah mengadakan rapat pada pekan kedua bulan Juni. Sedangkan Tim Perumus Draft RUU Perubahan APBN TA 2018 mengadakan rapat untuk membahas draft RUU Perubahan APBN TA 2018 pada pekan kedua bulan Juni.

Untuk menyelaraskan RKA-K/L Perubahan dengan hasil sinkornisasi dalam pembahasan di Badan Anggaran, masing-masing Komisi kembali melakukan

rapat kerja dengan mitra kerjanya setelah raker Banggar dengan Menteri Keuangan dan Gubernur BI. Rapat kerja ini di lakukan pada pekan kedua Juni dengan keluaran berupa penyempurnaan Perubahan RKA-K/L. Hasil penyempurnaan RKA-K/L yang dibahas dalam rapat kerja antara Komis dengan Mitra Kerjanya, kemudian disampaikan kepada Badan Anggaran dan Menteri Keuangan untuk ditetapkan pada pekan kedua bulan Juni. Hal ini dikatakan oleh HN, sebagai berikut:

“Setelah Panja-panja mengadakan rapat pembahasan dan rapat Tim Perumus, Badan Anggaran mengadakan rapat internal pada pekan kedua bulan Juni. Rapat ini dalam rangka melakukan sinkronisasi antara hasil kesepakatan yang dihasilkan dari rapat Panitia Kerja dengan Tim Perumus Draft RUU Perubahan APBN TA 2018. Hasil dari rapat internal Badan Anggaran ini dijadikan bahan pertimbangan dalam rapat kerja Badan Anggaran dengan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia yang juga dilaksanakan pada pekan kedua bulan Juni. Rapat kerja ini dengan agenda:Penyampaian laporan & pengesahan hasil Panja-Panja dan Tim Perumus Draft RUU Perubahan APBN TA 2018; Pendapat akhir mini Fraksi sbg sikap akhir; Pendapat Pemerintah; dan Pengambilan keputusan untuk dilanjutkan ke Tk.II ttg RUU Perubahan APBN TA 2018...”
(Wawancara, Mei 2017).

Tahap akhir pembahasan RAPBN-P dan RUU APBN-P antara pemerintah dengan DPR adalah rapat paripurna yang dijadwalkan pada pekan ketiga bulan Juni. Agenda rapat paripurna ini meliputi:

- a. Penyampaian laporan hasil pembahasan Tk.I RUU Perubahan APBN TA 2018 di Badan Anggaran;
- b. Pernyataan persetujuan/penolakan dari setiap Fraksi secara lisan yang diminta oleh Pimpinan Rapat Paripurna; dan
- c. Penyampaian pendapat akhir Pemerintah atas RUU Perubahan APBN TA 2018.

Siklus pembahasan dan penetapan RUU Perubahan APBN tidak lebih dari satu bulan. Hal ini sesuai dengan amanat pasal 161 UU No.27 tahun 2009 yang mengatur bahwa Pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan Badan Anggaran dan komisi terkait dalam waktu paling lama 1 (satu) bulan dalam masa sidang, setelah rancangan undang-undang tentang perubahan APBN diajukan oleh Pemerintah kepada DPR.

5.1.5 Pembahasan dan Persetujuan RUU tentang Pertanggungjawaban atas

Pelaksanaan APBN Tahun Sebelumnya

Pembahasan dan persetujuan RUU tentang Pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN tahun sebelumnya, berdasarkan data lapangan diketahui dari proses laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 55 ayat (1) UU No.1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN, Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal menyusun aporan Keuangan Pemerintah Pusat untuk disampaikan kepada Presiden. Selanjutnya, dalam ayat (3) ketentuan yang sama, Laporan Keuangan tersebut disampaikan Presiden kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Sesuai dengan ketentuan pasal 30 ayat (1) UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir Presiden menyampaikan rancangan undang-undang

tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Ketentuan mengenai penyampaian rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN oleh Presiden kepada DPR juga diatur dalam Pasal 163 ayat (1) UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Selanjutnya, tahapan pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN berdasarkan Pasal 158

Tata Tertib DPR RI adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah menyampaikan pokok-pokok Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dalam rapat paripurna kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir;
- b. Fraksi menyampaikan pandangannya terhadap materi Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN yang disampaikan oleh Pemerintah dalam rapat paripurna;
- c. Pemerintah memberikan tanggapan terhadap pandangan fraksi dalam rapat paripurna. DJPB kementerian Keuangan menjadi koordinator dalam menyusun tanggapan pemerintah tersebut;
- d. BPK menyampaikan laporan keuangan Pemerintahan pusat pada rapat paripurna;
- e. Badan Anggaran melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dengan mempertimbangkan pemandangan umum fraksi, tanggapan Pemerintah, saran dan pendapat Badan

Musyawarah, keputusan rapat kerja komisi dengan Pemerintah serta laporan keuangan Pemerintahan pusat;

f. Pembahasan dan penetapan Rancangan Undang-Undang tentang

Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dilakukan dalam waktu paling lama 3

(tiga) bulan setelah disampaikannya bahan hasil pemeriksaan laporan keuangan

Pemerintah oleh BPK ke DPR;

g. Badan Anggaran melakukan pembahasan rancangan undang-undang;

h. Sebelum penetapan rancangan undang-undang oleh Badan Anggaran

sebagaimana dimaksud dalam angka 5 di atas, Badan Akuntabilitas Keuangan

Negara (BAKN) dapat menyampaikan telaaahannya terhadap laporan keuangan

Pemerintah pusat yang telah diaudit oleh BPK kepada Badan Anggaran;

i. Untuk pengambilan keputusan dalam Pembicaraan Tingkat I terhadap

Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN,

berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 155 ayat (4) Tata Tertib

DPR RI, yang mengatur bahwa pengambilan keputusan Rancangan Undang-

Undang;

1) Pemerintah menyampaikan pokok-pokok Rancangan Undang-Undang

tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dalam rapat paripurna

kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK

selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir;

2) Fraksi menyampaikan pandangannya terhadap materi Rancangan Undang-

Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN yang disampaikan

oleh Pemerintah dalam rapat paripurna.

- 3) Pemerintah memberikan tanggapan terhadap pandangan fraksi dalam rapat paripurna. DJPB kementerian Keuangan menjadi koordinator dalam menyusun tanggapan pemerintah tersebut;
- 4) BPK menyampaikan laporan keuangan Pemerintahan pusat pada rapat paripurna;
- 5) Badan Anggaran melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dengan mempertimbangkan pandangan umum fraksi, tanggapan Pemerintah, saran dan pendapat Badan Musyawarah, keputusan rapat kerja komisi dengan Pemerintah serta laporan keuangan Pemerintahan pusat;
- 6) Pembahasan dan penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dilakukan dalam waktu paling lama 3 (tiga) bulan setelah disampaikannya bahan hasil pemeriksaan laporan keuangan Pemerintah oleh BPK ke DPR;
- 7) Badan Anggaran melakukan pembahasan rancangan undang-undang. Sebelum penetapan rancangan undang-undang oleh Badan Anggaran sebagaimana dimaksud dalam angka 5 di atas, Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) dapat menyampaikan telahannya terhadap laporan keuangan Pemerintah pusat yang telah diaudit oleh BPK kepada Badan Anggaran;
- 8) Untuk pengambilan keputusan dalam Pembicaraan Tingkat I terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN, berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 155 ayat (4)

Tata Tertib DPR RI, yang mengatur bahwa pengambilan keputusan Rancangan Undang-Undang tentang APBN antara Badan Anggaran dengan pemerintah pada akhir Pembicaraan Tingkat I, dilakukan dengan acara: Pengantar Ketua Badan Anggaran; Laporan panita kerja; Pembacaan naskah Rancangan Undang-Undang tentang LKPP; Pendapat mini sebagai sikap akhir fraksi; Pendapat pemerintah; Penandatanganan naskah Rancangan Undang-Undang tentang APBN; dan Pengambilan keputusan untuk dilanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II;

- 9) Hasil pembahasan Pembicaraan Tingkat I kemudian disampaikan oleh Badan Anggaran dalam rapat paripurna;
- 10) Untuk acara rapat paripurna, berlaku ketentuan dalam Pasal 155 ayat (5) Tata Tertib DPR RI, yang mengatur bahwa hasil pembahasan dalam Pembicaraan Tingkat I dilaporkan dalam rapat paripurna untuk ditetapkan yang didahului dengan: (i) Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini sebagai sikap akhir fraksi, dan hasil Pembicaraan Tingkat I; (ii) Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan (iii) Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.

Data pendukung dikemukakan oleh HN, tentang tarik menarik dalam penyusunan APBN sebagai berikut:

“Tahun 2017 adalah tahun ketiga Pemerintahan Kabinet Kerja Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla untuk mewujudkan cita-cita Nawacita yang telah menjadi komitmen Pemerintah. Sejak tahun 2015, prioritas pembangunan nasional difokuskan pada pembangunan infrastruktur, pengurangan kemiskinan, dan kesenjangan antarwilayah

dengan tetap konsisten menjaga pengelolaan fiskal yang sehat dan berkelanjutan Tahun 2015 diawali dengan perubahan paradigma pengelolaan keuangan negara dengan mengalihkan sebagian belanja yang bersifat konsumtif menjadi produktif melalui reformasi subsidi energi dan belanja negara. Subsidi energi, terutama bahan bakar minyak (BBM) diubah dari subsidi harga menjadi subsidi tetap yang hanya diberikan untuk solar, sedangkan premium sudah tidak lagi disubsidi, dan hasil penghematan digunakan untuk belanja yang lebih produktif. Pada sisi lain, belanja negara lebih diprioritaskan pada anggaran di bidang infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan bantuan sosial. Kebijakan tersebut juga didukung efisiensi belanja negara untuk menciptakan ruang fiskal, baik di K/L maupun pemerintah daerah. Reformasi struktur belanja negara dilanjutkan pada tahun 2016 yang disebut juga sebagai tahun percepatan penyerapan anggaran, yaitu terdapat perubahan regulasi dalam mendorong percepatan penyerapan anggaran terutama belanja infrastruktur. Perubahan tersebut memberikan fleksibilitas bagi K/L dan Pemerintah Daerah untuk melakukan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah lebih awal, yaitu pada kuartal ke empat tahun sebelumnya. Reformasi struktural belanja negara tersebut merupakan upaya Pemerintah untuk memaksimalkan peran belanja negara di dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, mengurangi kemiskinan, dan menciptakan lapangan kerja". (Wawancara, Mei 2017).

Upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintahan Kabinet Kerja dan didukung oleh segenap komponen bangsa telah membuahkan hasil yang cukup signifikan. Penyerapan anggaran belanja K/L, terutama untuk infrastruktur dalam Semester I tahun 2016 telah menunjukkan peningkatan hampir dua kali lipat dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2015. Di samping itu, indikator di bidang kesejahteraan sosial mengalami perbaikan, terutama ditunjukkan oleh penurunan tingkat kemiskinan dan *gini ratio*, serta pengurangan tingkat pengangguran. Indeks Pembangunan Manusia yang menunjukkan akses masyarakat terhadap sumber ekonomi, pendidikan, dan kesehatan juga terus mengalami peningkatan dari 68,90 tahun 2014 menjadi 69,55 tahun 2015.

Selanjutnya, tahun 2017 adalah tahun konsolidasi fiskal, baik di sisi pendapatan negara, belanja negara, maupun sisi pembiayaan anggaran. Di bidang pendapatan negara, dilakukan perbaikan perhitungan penerimaan perpajakan agar sejalan dengan basis perhitungan penerimaan perpajakan yang lebih rasional di tahun 2016. Di bidang belanja negara, dilakukan efisiensi dan penajaman pada belanja operasional, namun tetap fokus pada pembangunan infrastruktur, pengurangan kemiskinan dan kesenjangan sosial, serta penciptaan lapangan kerja.

Sementara itu, di bidang pembiayaan anggaran, dilakukan penghematan pada pembiayaan investasi dengan fokus pada kemandirian BUMN dan infrastruktur dengan mencari sumber pembiayaan yang murah. Dengan demikian, RAPBN tahun 2017 dirancang lebih realistis, kredibel, dan efisien. Kebijakan konsolidasi fiskal dilakukan dengan mempertimbangkan tantangan ekonomi global dan domestik pada tahun 2017. Tantangan ekonomi global tersebut diantaranya adalah (1) perekonomian global yang masih diwarnai ketidakpastian; dan (2) masih relatif rendahnya harga komoditas. Sejalan dengan itu, faktor domestik dipengaruhi oleh: (1) pertumbuhan ekonomi nasional yang belum optimal sebagai konsekuensi sektor industri manufaktur yang masih lemah; dan (2) perlambatan perekonomian global dan penurunan harga komoditas berdampak nyata pada pencapaian pendapatan negara. Namun, kondisi ekonomi makro domestik tahun 2017 diharapkan sudah mulai membaik oleh dampak dari ditempuhnya berbagai kebijakan ekonomi di tahun 2015-2016. Sebagaimana yang dikemukakan oleh HN, sebagai berikut:

“... Kebijakan RAPBN tahun 2017 secara ringkas adalah sebagai berikut.

Pertama, optimalisasi pendapatan negara terutama perpajakan yang dilakukan dengan tetap menjaga iklim investasi dan dunia usaha. Potensi

penerimaan perpajakan diperkirakan tumbuh 13-15 persen dari basis perhitungan pajak tahun 2016. Kebijakan pendapatan negara juga didukung dengan optimalisasi penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dengan tetap memerhatikan kelestarian lingkungan hidup. Kedua, memberi penekanan pada peningkatan kualitas belanja produktif dan prioritas yang antara lain difokuskan untuk mendorong percepatan pembangunan infrastruktur, pengurangan kemiskinan dan kesenjangan sosial dengan tetap menjaga pemenuhan belanja yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan (*mandatory spending*) yaitu alokasi anggaran pendidikan dan anggaran kesehatan yang masing masing sebesar 20 persen dan 5 persen dari belanja negara. Strategi lain adalah dengan mempertajam sasaran subsidi dan meningkatkan kualitas penyalurannya, serta mengarahkan bantuan sosial ke pola nontunai. Kebijakan pada belanja negara juga diarahkan pada penguatan desentralisasi fiskal melalui peningkatan dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Sejalan dengan kebijakan belanja tersebut, Pemerintah berkomitmen untuk mempercepat dan mengefektifkan belanja pada kementerian negara/lembaga dan dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Ketiga, upaya untuk memperkuat daya tahan dan mengendalikan risiko melalui pengendalian defisit dan rasio utang sehingga dapat terjaga tingkat kesinambungan fiskal...RAPBN tahun 2017 merupakan instrumen pelaksanaan strategi fiskal yang harus sebangun dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2017, sebagai penjabaran atas tahapan pembangunan tahunan ketiga dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Hal tersebut dilaksanakan dengan tetap memerhatikan pengelolaan fiskal yang sehat dan berkelanjutan. RKP tahun 2017 memuat sasaran, arah kebijakan, dan strategi pembangunan yang disusun dengan tetap mendukung keberlanjutan pembangunan dan pencapaian sasaran-sasaran pembangunan jangka menengah yang telah ditetapkan dalam RPJMN. Sejalan dengan itu, tema RKP tahun 2017 ditetapkan: 'Memacu Pembangunan Infrastruktur dan Ekonomi untuk Meningkatkan Kesempatan Kerja serta Mengurangi Kemiskinan dan Kesenjangan Antarwilayah'. Tema tersebut akan dijabarkan ke dalam strategi dan prioritas pembangunan, yang dikelompokkan ke dalam empat dimensi pembangunan, yaitu dimensi pembangunan manusia dan masyarakat, dimensi pembangunan sektor unggulan, dimensi pemerataan dan kewilayahan, serta dimensi pembangunan politik, hukum, pertahanan, dan keamanan". (Wawancara, Mei 21017).

Asumsi Dasar Ekonomi Makro Tahun 2017 terkait dengan perkembangan ekonomi global di tahun 2017 diproyeksikan mengalami perbaikan dibandingkan tahun 2016 meski masih diwarnai ketidakpastian. Permintaan global yang ditunjukkan oleh kenaikan volume perdagangan dunia dan peningkatan harga komoditas diperkirakan akan menjadi penopang utama pertumbuhan global di tahun 2017. Kondisi perekonomian negara maju akan terdorong oleh ekspansi perekonomian Amerika Serikat. Kebijakan konsolidasi fiskal dilakukan dengan mempertimbangkan tantangan ekonomi global dan domestik pada tahun 2017.

RAPBN tahun 2017 merupakan instrumen pelaksanaan strategi fiskal yang harus sebangun dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2017, sebagai penjabaran atas tahapan pembangunan tahunan ketiga dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Hal tersebut dilaksanakan dengan tetap memerhatikan pengelolaan fiskal yang sehat dan berkelanjutan. RKP tahun 2017 memuat sasaran, arah kebijakan, dan strategi pembangunan yang disusun dengan tetap mendukung keberlanjutan pembangunan dan pencapaian sasaran-sasaran pembangunan jangka menengah yang telah ditetapkan dalam RPJMN. Sejalan dengan itu, tema RKP tahun 2017 ditetapkan: “Memacu Pembangunan Infrastruktur dan Ekonomi untuk Meningkatkan Kesempatan Kerja serta Mengurangi Kemiskinan dan Kesenjangan Antarwilayah”. Tema tersebut akan dijabarkan ke dalam strategi dan prioritas pembangunan, yang dikelompokkan ke dalam empat dimensi pembangunan, yaitu dimensi pembangunan manusia dan masyarakat, dimensi pembangunan sektor unggulan, dimensi pemerataan dan

kewilayahan, serta dimensi pembangunan politik, hukum, pertahanan, dan keamanan.

Data pendukung dikemukakan oleh BG, sebagai berikut:

“... perkembangan ekonomi global di tahun 2017 diproyeksikan mengalami perbaikan dibandingkan tahun 2016 meski masih diwarnai ketidakpastian. Permintaan global yang ditunjukkan oleh kenaikan volume perdagangan dunia dan peningkatan harga komoditas diperkirakan akan menjadi penopang utama pertumbuhan global di tahun 2017. Kondisi perekonomian negara maju akan terdorong oleh ekspansi perekonomian Amerika Serikat namun terkendala oleh pelemahan ekonomi kawasan Eropa yang menghadapi dampak dari keluarnya Inggris dari Uni Eropa. Meskipun demikian, perbaikan kinerja negara-negara berkembang diharapkan menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi global. Moderasi pertumbuhan ekonomi Tiongkok diperkirakan masih akan berlanjut, namun akan diimbangi oleh pertumbuhan ekonomi India yang meningkat pesat. Inisiasi kerjasama regional, Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), juga akan mulai memberikan dampak positif bagi aktivitas perekonomian di kawasan Asia Tenggara. Pertumbuhan ekonomi dunia tahun 2017 diperkirakan menguat menjadi 3,4 persen, dengan perekonomian di negara-negara berkembang diharapkan tumbuh hingga 4,6 persen. Volume perdagangan dunia yang menjadi faktor pendorong utama penguatan pertumbuhan diperkirakan tumbuh hingga 3,9 persen di tahun 2017, meningkat dari 2,7 persen di tahun 2016... sementara itu di sisi domestik, konsumsi rumah tangga diperkirakan menjadi kontributor utama perekonomian nasional pada tahun 2017. Selain itu, belanja pemerintah di bidang infrastruktur diharapkan mampu meningkatkan daya saing dan penguatan konektivitas nasional. Upaya tersebut didorong pula oleh dampak kebijakan pengampunan pajak (*tax amnesty*) yang diterapkan mulai tahun 2016 yang akan mendorong investasi di sektor riil melalui repatriasi kepemilikan dana yang ada di luar negeri. Seiring dengan membaiknya perekonomian global, kinerja perdagangan internasional juga diharapkan mengalami perbaikan”. (Wawancara, Mei 2017).

Dengan mempertimbangkan perkiraan kondisi perekonomian global tersebut, asumsi dasar ekonomi makro yang digunakan sebagai dasar penyusunan

RAPBN tahun 2017, adalah: (1) pertumbuhan ekonomi sebesar 5,3 persen; (2) inflasi sebesar 4,0 persen; (3) nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat sebesar Rp13.300 per dolar Amerika Serikat; (4) suku bunga SPN 3 bulan sebesar 5,3 persen; (5) harga minyak mentah Indonesia (Indonesia Crude Price/ICP) sebesar USD45 per barel; (6) lifting minyak Indonesia sebesar 780 ribu barel per hari; dan (7) lifting gas sebesar 1.150 ribu barel setara minyak per hari. Penyusunan asumsi dasar ekonomi makro tersebut mengacu pada sasaran-sasaran pembangunan jangka menengah yang terdapat pada RPJMN 2015—2019, sasaran-sasaran tahunan dalam RKP tahun 2017, serta perkembangan dan prospek ekonomi domestik maupun global tahun 2017.

Pokok-pokok kebijakan fiskal tahun 2017 yang bertemakan “Pemantapan Pengelolaan Fiskal untuk Peningkatan Daya Saing dan Mengakselerasi Pertumbuhan Ekonomi yang Berkelanjutan dan Berkeadilan” menjadi dasar penyusunan RAPBN tahun 2017. Sejalan dengan tema tersebut, kebijakan fiskal tahun 2017 akan diarahkan untuk mendukung tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, penciptaan lapangan kerja, pengentasan kemiskinan, dan pengurangan kesenjangan yang pada gilirannya bermuara pada terwujudnya kesejahteraan bagi seluruh masyarakat. Dengan demikian, RAPBN 2017 sebagai instrumen kebijakan fiskal disusun dengan mengacu kepada berbagai strategi, kebijakan, dan prioritas dalam RKP Tahun 2017. Dalam RAPBN tahun 2017, strategi kebijakan fiskal diarahkan untuk memperkuat stimulus fiskal, memantapkan daya tahan fiskal, serta menjaga kesinambungan fiskal dalam jangka

menengah. Kebijakan strategis dalam RAPBN tahun 2017 yang ditempuh adalah sebagai berikut:

(a) Di sisi pendapatan negara, Pemerintah berupaya untuk mengoptimalkan penerimaan perpajakan melalui berbagai terobosan kebijakan, antara lain melalui implementasi kebijakan pengampunan pajak yang dimulai tahun 2016 dan penegakan hukum di bidang perpajakan. Kebijakan pengampunan pajak tersebut ditempuh sebagai langkah untuk memperkuat pondasi bagi perluasan basis pajak dan sekaligus meningkatkan kepatuhan pembayar pajak di masa mendatang. Selain itu, kebijakan perpajakan juga diarahkan untuk mendorong daya beli masyarakat, meningkatkan iklim investasi dan daya saing industri nasional melalui pemberian insentif fiskal untuk kegiatan ekonomi strategis, serta pengendalian konsumsi barang tertentu yang memiliki eksternalitas negative;

(b) Sementara itu, kebijakan PNBPN ditujukan untuk peningkatan kualitas pelayanan publik dengan memperhatikan kelestarian lingkungan. Selanjutnya di sisi belanja negara, kebijakan diarahkan untuk: (1) peningkatan belanja produktif seperti pembangunan infrastruktur dan konektivitas antarwilayah, pembangunan sarana dan prasarana ketenagalistrikan, perumahan, sanitasi dan air bersih; (2) meningkatkan efisiensi dan penajaman belanja non-operasional utamanya pada belanja barang untuk meningkatkan ruang fiskal; (3) meningkatkan kualitas dan efektivitas program perlindungan sosial antara lain perluasan sasaran program keluarga harapan, perbaikan mutu layanan kesehatan dan keberlanjutan program-program bantuan langsung ke

masyarakat, Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), Kartu Indonesia Pintar (KIP), Kartu Indonesia Sehat (KIS), beras untuk keluarga sejahtera (Rastra), dan beasiswa Bidik Misi, dengan memperbaiki sistem penyaluran dan akurasi data penerima; (4) memperkuat pelaksanaan program prioritas di bidang pendidikan, kesehatan, kedaulatan pangan dan energi, kemaritiman dan kelautan, serta pariwisata dan industri; (5) penyaluran subsidi dan program bantuan sosial nontunai yang lebih tepat sasaran, antara lain melalui perbaikan basis data yang transparan dan penataan ulang sistem penyaluran subsidi yang lebih akuntabel; dan (6) mendukung penegakan hukum serta stabilisasi pertahanan dan keamanan, melalui pemberantasan dan penegakan peredaran gelap narkoba, tindak terorisme, serta pengadaan alutsista;

(c) Selanjutnya, Transfer ke Daerah dan Dana Desa, sebagai salah satu instrumen penting dari desentralisasi fiskal, diarahkan untuk memperkuat pendanaan pembangunan daerah dan desa guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan mendukung pencapaian prioritas nasional.

Berdasarkan kebijakan pendapatan dan belanja negara tersebut di atas, arah kebijakan fiskal masih bersifat ekspansif dan difokuskan untuk mendukung kegiatan produktif guna meningkatkan kapasitas produksi dan daya saing. Sedangkan arah kebijakan fiskal yang bersifat ekspansif tersebut tetap diikuti dengan pengelolaan kebijakan fiskal yang sehat dan berkelanjutan yaitu melalui: (1) mengendalikan defisit dalam batas aman, (2) mengendalikan rasio utang terhadap PDB melalui pengendalian pembiayaan yang bersumber dari utang dalam batas yang terkendali (manageable), serta mengarahkan pemanfaatan

utang untuk kegiatan produktif, dan (3) mengendalikan keseimbangan primer melalui pengendalian kerentanan fiskal (*fiscal vulnerability*).

Sejalan dengan itu, arah kebijakan pembiayaan tahun 2017 adalah: (1) mengendalikan rasio utang terhadap PDB dalam batas terkendali (*manageable*); (2) memanfaatkan utang untuk kegiatan produktif dan menjaga keseimbangan makro; (3) memanfaatkan SAL sebagai bantalan fiskal untuk mengantisipasi ketidakpastian; (4) mengoptimalkan pembiayaan yang kreatif dan inovatif untuk mengakselerasi pembangunan serta meningkatkan akses pembiayaan bagi UMKM; (5) menyempurnakan kualitas perencanaan dan efektivitas investasi Pemerintah; (6) memperbaiki mekanisme pemenuhan kewajiban negara sebagai anggota organisasi/lembaga keuangan internasional; (7) mendorong upaya peningkatan ekspor melalui diantaranya melalui implementasi program National Interest Account (NIA); (8) membuka akses pembiayaan pembangunan dan investasi kepada masyarakat; serta (9) mendorong peningkatan akses terhadap pendidikan dan penyediaan kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR).

Sejalan dengan upaya untuk menyusun pembiayaan anggaran lebih informatif, transparan, dan mudah dimengerti oleh pemangku kepentingan, Pemerintah melakukan perubahan klasifikasi pembiayaan anggaran dalam RAPBN 2017. Apabila sebelumnya struktur pembiayaan anggaran terdiri dari pembiayaan utang dan pembiayaan nonutang, maka struktur RAPBN 2017 pembiayaan anggaran diubah menjadi terdiri dari pembiayaan utang, pembiayaan investasi, pemberian pinjaman, kewajiban penjaminan, dan pembiayaan lainnya.

Selanjutnya, Pemerintah dalam RAPBN tahun 2017 mengalokasikan pembiayaan investasi kepada BLU Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN) sebesar Rp21.650,0 miliar. Alokasi dana tersebut ditujukan untuk mendukung pelaksanaan fungsi land bank, terutama dalam pemenuhan kebutuhan pendanaan pengadaan lahan untuk pembangunan infrastruktur.

Pengadaan lahan tersebut khususnya diperuntukkan bagi proyek strategis nasional yang diharapkan dapat memberikan manfaat percepatan pembangunan infrastruktur guna mendukung pertumbuhan ekonomi, meningkatkan konektivitas, menurunkan biaya distribusi, dan meningkatkan ketahanan fiskal. Sebagaimana yang dikemukakan oleh HN, sebagai berikut:

“Postur RAPBN tahun 2017 disusun dengan menggunakan kaidah ekonomi publik yang terdiri atas pendapatan negara, belanja negara, dan pembiayaan anggaran. Pada tahun 2017, besaran pendapatan negara ditetapkan mencapai Rp1.737.629,4 miliar, yang berarti turun 2,7 persen dari targetnya pada APBNP tahun 2016. Dari total pendapatan negara tersebut, penerimaan perpajakan ditetapkan mencapai Rp1.495.893,8 miliar atau turun 2,8 persen dari targetnya dalam APBNP tahun 2016. Sementara itu, PNBP ditetapkan mencapai Rp240.362,9 miliar, atau turun 1,9 persen dari targetnya dalam APBNP tahun 2016. Penerimaan perpajakan masih menjadi tulang punggung pendapatan negara dalam RAPBN tahun 2017 dengan jumlah penerimaan yang mencapai 86,1 persen dari total pendapatan negara. Di lain pihak, dengan mengacu pada pokok-pokok kebijakan fiskal tahun 2017, besaran anggaran belanja negara untuk tahun 2017 dialokasikan sebesar Rp2.070.465,9 miliar, turun 0,6 persen dari pagunya pada APBNP tahun 2016. Belanja negara di tahun 2017 tersebut terdiri atas belanja pemerintah pusat sebesar Rp1.310.439,3 miliar, yang terdiri atas anggaran untuk belanja K/L sebesar Rp758.378,0 miliar dan belanja non-K/L sebesar Rp552.061,3 miliar, ditambah dengan anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa sebesar Rp760.026,7 miliar”. (Wawancara, Mei 2017).

Dalam struktur APBN yang berlaku saat ini, belanja pemerintah pusat menurut klasifikasi fungsi dikelompokkan menjadi 11 fungsi. Dalam RAPBN tahun 2017, belanja pemerintah pusat menurut fungsi yang memiliki porsi terbesar adalah fungsi pelayanan umum dan fungsi ekonomi, yang masing-masing sebesar 26,2 persen dan 25,4 persen dari total anggaran belanja pemerintah pusat, dan sisanya sebesar 48,4 persen tersebar pada fungsi-fungsi lainnya.

Dengan besaran pendapatan dan belanja negara tersebut, RAPBN tahun 2017 mengalami defisit anggaran sebesar Rp332.836,6 miliar atau 2,41 persen terhadap PDB, yang berarti naik dari defisit pada APBNP tahun 2016 sebesar 2,35 persen. Defisit RAPBN tahun 2017 tersebut direncanakan akan dibiayai dengan pembiayaan anggaran sebesar Rp332.836,6 miliar.

Dampak Perubahan Asumsi Dasar Ekonomi Makro Terhadap Postur RAPBN Tahun 2017, berangkat dari asumsi dasar ekonomi makro digunakan sebagai dasar penghitungan dalam penyusunan postur APBN. Oleh karena itu, apabila terjadi perubahan pada variabel asumsi dasar ekonomi makro dari yang semula ditetapkan, akan memberi dampak positif maupun negatif pada besaran pendapatan negara, belanja negara, dan pembiayaan anggaran yang bermuara pada perubahan besaran defisit APBN. Dampak dari perubahan asumsi dasar ekonomi makro terhadap postur RAPBN tahun 2017 dapat ditransmisikan dalam bentuk analisis sensitivitas. Hal ini relevan dengan yang dikatakan oleh ES, sebagai berikut:

“... beberapa variabel asumsi dasar ekonomi makro yang akan berdampak positif terhadap postur RAPBN tahun 2017 adalah peningkatan

pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat, ICP, serta kenaikan *lifting* minyak dan gas bumi. Peningkatan pada asumsi dasar ekonomi makro tersebut akan berdampak langsung pada kenaikan pendapatan negara, terutama pada penerimaan perpajakan dan PNBPN, dan mempunyai dampak turunan terhadap kenaikan anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa, terutama dana bagi hasil (DBH). Selanjutnya, kenaikan anggaran Transfer Ke Daerah Dan Dana Desa tersebut akan berdampak pada peningkatan belanja negara yang harus diikuti dengan peningkatan anggaran pendidikan dan anggaran kesehatan untuk memenuhi alokasi anggaran pendidikan minimum 20,0 persen dan anggaran kesehatan sebesar 5,0 persen terhadap total belanja negara sesuai amanat konstitusi". (Wawancara, April 2017).

Sesuai perhitungan analisis sensitivitas, dampak realisasi peningkatan asumsi dasar ekonomi makro tersebut terhadap kenaikan pendapatan negara masih jauh lebih besar jika dibandingkan dengan dampak kenaikan belanja negara, sehingga secara total peningkatan tersebut dapat berdampak positif terhadap postur APBN, yaitu ada kelebihan pembiayaan anggaran yang selanjutnya dapat digunakan untuk menambah belanja atau mengurangi defisit anggaran. Sebaliknya, variabel asumsi dasar ekonomi makro yang akan berdampak negatif terhadap postur APBN adalah kenaikan tingkat suku bunga SPN 3 bulan. Perubahan tingkat suku bunga SPN 3 bulan hanya akan berdampak pada sisi belanja negara, terutama pembayaran bunga utang sehingga akan ada kekurangan pembiayaan yang dapat ditutup melalui penambahan defisit atau pemotongan belanja.

Perkembangan kondisi perekonomian menyebabkan asumsi dasar ekonomi makro terus berubah. Untuk menangkap perubahan asumsi dasar ekonomi makro yang terjadi, maka angka sensitivitas RAPBN tahun 2017 digunakan untuk melakukan perhitungan cepat postur APBN yang ditujukan untuk memberikan gambaran atas arah besaran defisit RAPBN tahun 2017. Namun demikian, postur

APBN yang sesungguhnya belum bisa berpatokan pada hasil perhitungan angka sensitivitas tersebut karena besaran dalam postur APBN selain dipengaruhi oleh asumsi dasar ekonomi makro, juga menampung berbagai kebijakan pemerintah.

Dampak perubahan asumsi dasar ekonomi makro terhadap postur RAPBN tahun 2017.

Berdasarkan informasi dan data lapangan yang didapatkan maka diketahui bahwa tahap penyiapan konsep pokok-pokok kebijakan fiskal dan ekonomi makro.

Asumsi dasar ekonomi makro yang akan digunakan sebagai acuan penyusunan kapasitas fiskal oleh Pemerintah disiapkan oleh Pemerintah, BPS dan Bank Indonesia. Kegiatan perencanaan kegiatan dan anggaran dilakukan oleh Kementerian Negara/Lembaga (K/L) yang menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL). RKP/RKAKL mencerminkan prioritas pembangunan yang telah ditetapkan oleh Presiden dan mendapat persetujuan DPR. Setelah melalui pembahasan antara K/L selaku Chief Of Operation Officer (COO) dengan Menteri Keuangan selaku Chief Financial Officer (CFO) dan Menteri Perencanaan, dihasilkan Rancangan Undang - Undang APBN yang bersama Nota Keuangan kemudian disampaikan kepada DPR. Penyusunan rencana kerja mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang RKA-KL.

Penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga untuk periode satu tahun dituangkan dalam RKA-KL. Untuk selanjutnya, petunjuk teknis penyusunan RKA-KL ditetapkan setiap tahun melalui Keputusan Menteri Keuangan. Reformasi

di bidang penyusunan anggaran juga diamanatkan dalam Undang-undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penyusunan anggaran. Perubahan mendasar tersebut, meliputi aspek-aspek penerapan pendekatan penganggaran dengan prospektif jangka menengah (*Medium Term Expenditure Framework*), penerapan penganggaran secara terpadu (*unified budget*), dan penerapan penganggaran berdasarkan kinerja (*performance budget*). Dengan menggunakan pendekatan penyusunan anggaran tersebut, maka penyusunan rencana kerja dan anggaran diharapkan akan semakin menjamin peningkatan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran (*planning and budgeting*). Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh ES, sebagai berikut:

“... kegiatan pembahasan antara Kementerian/Lembaga (K/L) selaku *Chief of Operation Officer* (COO) dengan Menteri Keuangan selaku *Chief Financial Officer* (CFO) dan Menteri Perencanaan, dihasilkan Rancangan Undang-Undang APBN dan Nota Keuangan. Selanjutnya dilakukan pembahasan RUU APBN antara pemerintah dan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD. Pembahasan RAPBN antara Pemerintah dengan DPR diawali dengan pidato Presiden menyampaikan RUU APBN tahun anggaran yang direncanakan beserta nota keuangannya. Untuk Nota Keuangan dan RUU APBN 2017, Presiden dijadwalkan menyampaikan pidato pada pekan ketiga Agustus dalam rapat Paripurna DPR RI. Dalam pembahasan ini DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN. Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai RUU APBN dilakukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui oleh DPR terinci dalam dengan unit organisasi, fungsi, subfungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan pemerintah, maka pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya”. (Wawancara, Mei 2017).

Bersamaan dengan tahapan pelaksanaan APBN, K/L dan Bendahara Umum Negara melakukan pelaporan dan pencatatan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) sehingga menghasilkan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat

(LKPP) yang terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK). Laporan Keuangan kementerian negara/lembaga yang disusun oleh menteri/pimpinan lembaga disampaikan kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya dua bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kemudian Menteri Keuangan menyusun rekapitulasi laporan keuangan seluruh instansi kementerian negara. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara juga menyusun Laporan Arus Kas.

Semua laporan keuangan tersebut disusun oleh Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal sebagai wujud laporan keuangan pemerintah pusat disampaikan kepada Presiden dalam memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Presiden menyampaikan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat kepada BPK paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Audit atas laporan keuangan pemerintah harus diselesaikan selambat-lambatnya dua bulan setelah laporan keuangan tersebut diterima oleh BPK dari Pemerintah. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 30 menyebutkan bahwa Presiden menyampaikan Rancangan Undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat setidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, serta dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya. Mengenai bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah.

Hal ini seperti yang disampaikan oleh BW, sebagai berikut:

“Merupakan tahap Penyiapan konsep pokok-pokok kebijakan fiskal dan ekonomi makro. Asumsi dasar ekonomi makro yang akan digunakan sebagai acuan penyusunan kapasitas fiskal oleh Pemerintah disiapkan oleh Pemerintah, BPS dan Bank Indonesia. Kegiatan perencanaan kegiatan dan anggaran dilakukan oleh Kementerian Negara/Lembaga (K/L) yang menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL). RKP/RKAKL mencerminkan prioritas pembangunan yang telah ditetapkan oleh Presiden dan mendapat persetujuan DPR. Setelah melalui pembahasan antara K/L selaku *chief of operation officer* (COO) dengan Menteri Keuangan selaku *chief financial officer* (CFO) dan Menteri Perencanaan, dihasilkan Rancangan Undang-Undang APBN yang bersama Nota Keuangan kemudian disampaikan kepada DPR. Penyusunan rencana kerja mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang RKA-KL. Penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga untuk periode satu tahun dituangkan dalam RKA-KL. Untuk selanjutnya, petunjuk teknis penyusunan RKA-KL ditetapkan setiap tahun melalui Keputusan Menteri Keuangan. Reformasi di bidang penyusunan anggaran juga diamanatkan dalam Undang-undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penyusunan anggaran. Perubahan mendasar tersebut, meliputi aspek-aspek penerapan pendekatan penganggaran dengan prospektif jangka menengah (*medium term expenditure framework*), penerapan penganggaran secara terpadu (*unified budget*), dan penerapan penganggaran berdasarkan kinerja (*performance budget*). Dengan menggunakan pendekatan penyusunan anggaran tersebut, maka penyusunan rencana kerja dan anggaran diharapkan akan semakin menjamin peningkatan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran (*planning and budgeting*). kegiatan pembahasan antara Kementerian/Lembaga (K/L) selaku Chief Of Operation Officer (COO) dengan Menteri Keuangan selaku Chief Financial Officer (CFO) dan Menteri Perencanaan, dihasilkan Rancangan Undang-Undang APBN dan Nota Keuangan. Selanjutnya dilakukan pembahasan RUU APBN antara pemerintah dan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD. Pembahasan RAPBN antara Pemerintah dengan DPR diawali dengan pidato Presiden menyampaikan RUU APBN tahun anggaran yang direncanakan beserta nota keuangannya. Untuk Nota Keuangan dan RUU APBN 2017, Presiden dijadwalkan menyampaikan pidato pada pekan ketiga Agustus dalam rapat Paripurna DPR RI. Dalam pembahasan ini DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN. Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai RUU APBN dilakukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui oleh DPR terinci dalam dengan unit organisasi, fungsi,

subfungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan pemerintah, maka pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya bersamaan dengan tahapan pelaksanaan APBN, K/L dan Bendahara Umum Negara melakukan pelaporan dan pencatatan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) sehingga menghasilkan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK). Laporan Keuangan kementerian negara/lembaga yang disusun oleh menteri/pimpinan lembaga disampaikan kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya dua bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kemudian Menteri Keuangan menyusun rekapitulasi laporan keuangan seluruh instansi kementerian negara. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara juga menyusun Laporan Arus Kas. Semua laporan keuangan tersebut disusun oleh Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal sebagai wujud laporan keuangan pemerintah pusat disampaikan kepada Presiden dalam memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Presiden menyampaikan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat kepada BPK paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Audit atas laporan keuangan pemerintah harus diselesaikan selambat-lambatnya dua bulan setelah laporan keuangan tersebut diterima oleh BPK dari Pemerintah. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 30 menyebutkan bahwa Presiden menyampaikan Rancangan Undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat setidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, serta dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya. Mengenai bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah". (Wawancara, Mei 2017).

Berdasarkan paparan dan penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa proses politik yang terjadi dalam proses penyusunan kebijakan anggaran (APBN) adalah sebagai berikut:

- (a) Kebijakan anggaran atau APBN yang ada di ranah DPR adalah proses politik karena berhubungan dengan pemerintah dan fraksi-fraksi yang mewakili

rakyat. Sehingga prosesnya tentu multi tafsir, kepentingan dan aspirasi yang membawa kemakmuran rakyat. Fraksi PDIP dalam proses politik APBN mendasarkan pada komitmen pada: *Pertama* adalah mempersiapkan semesta pembangunan jangka pendek, menengah dan jangka panjang. *Kedua*, PDIP akan mengangkat isu-isu kesenjangan sosial dan ekonomi dalam proses jangka pendek lima tahun ke depan dan mengajak masyarakat dan bangsa untuk berpikir bagaimana cara membangun Indonesia ke depan. *Ketiga*, PDIP akan membuat postur APBN akan memperhatikan *domestic saving* sehingga sektor riil dapat bergerak dan meningkat. Selama ini, PDIP melihat kebijakan makro yang lebih ditonjolkan dibanding sektor riil dan pemerintah tidak pernah mencermati perkembangan sektor riil. PDIP juga akan memacu ketahanan pangan, di mana masalah impor sekarang masih tinggi dan belum diatur dengan baik. Indonesia harus menjaga pertumbuhan ekonomi yang seimbang. "Asia timur harus menjadi perhatian kita bersama, dalam konteks kita tetap berada dalam posisi strategis di Asia Pasifik, Point itu yang menjadikan dasar proses politik kebijakan APBN di DPR RI selain pembelaan terhadap anggaran untuk *wong cilik*;

- (b) Tahap penyiapan konsep pokok-pokok kebijakan fiskal dan ekonomi makro. Asumsi dasar ekonomi makro yang akan digunakan sebagai acuan penyusunan kapasitas fiskal oleh Pemerintah disiapkan oleh Pemerintah, BPS dan Bank Indonesia. Kegiatan perencanaan kegiatan dan anggaran dilakukan oleh Kementerian Negara/Lembaga (K/L) yang menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga

(RKAKL). RKP/RKAKL mencerminkan prioritas pembangunan yang telah ditetapkan oleh Presiden dan mendapat persetujuan DPR. Setelah melalui pembahasan antara K/L selaku chief of operation officer (COO) dengan Menteri Keuangan selaku chief financial officer (CFO) dan Menteri Perencanaan, dihasilkan Rancangan Undang - Undang APBN yang bersama Nota Keuangan kemudian disampaikan kepada DPR. Penyusunan rencana kerja mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang RKA-KL;

- (c) Penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga untuk periode satu tahun dituangkan dalam RKA-KL. Untuk selanjutnya, petunjuk teknis penyusunan RKA-KL ditetapkan setiap tahun melalui Keputusan Menteri Keuangan. Reformasi di bidang penyusunan anggaran juga diamanatkan dalam Undang-undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penyusunan anggaran. Perubahan mendasar tersebut, meliputi aspek-aspek penerapan pendekatan penganggaran dengan prospektif jangka menengah (*medium term expenditure framework*), penerapan penganggaran secara terpadu (*unified budget*), dan penerapan penganggaran berdasarkan kinerja (*performance budget*). Dengan menggunakan pendekatan penyusunan anggaran tersebut, maka penyusunan rencana kerja dan anggaran diharapkan akan semakin menjamin peningkatan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran (*planning and budgeting*);

(d) Kegiatan pembahasan antara Kementerian/Lembaga (K/L) selaku *Chief Of Operation Officer* (COO) dengan Menteri Keuangan selaku *Chief Financial Officer* (CFO) dan Menteri Perencanaan, dihasilkan Rancangan Undang-Undang APBN dan Nota Keuangan. Selanjutnya dilakukan pembahasan RUU APBN antara pemerintah dan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD. Pembahasan RAPBN antara Pemerintah dengan DPR diawali dengan pidato Presiden menyampaikan RUU APBN tahun anggaran yang direncanakan beserta nota keuangannya. Untuk Nota Keuangan dan RUU APBN 2017, Presiden dijadwalkan menyampaikan pidato pada pekan ketiga Agustus dalam rapat Paripurna DPR RI. Dalam pembahasan ini DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN. Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai RUU APBN dilakukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui oleh DPR terinci dalam dengan unit organisasi, fungsi, subfungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan pemerintah, maka pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya;

(e) Bersamaan dengan tahapan pelaksanaan APBN, K/L dan Bendahara Umum Negara melakukan pelaporan dan pencatatan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) sehingga menghasilkan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca,

Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK). Laporan Keuangan kementerian negara/lembaga yang disusun oleh menteri/pimpinan lembaga disampaikan kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya dua bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kemudian Menteri Keuangan menyusun rekapitulasi laporan keuangan seluruh instansi kementerian negara. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara juga menyusun Laporan Arus Kas. Semua laporan keuangan tersebut disusun oleh Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal sebagai wujud laporan keuangan pemerintah pusat disampaikan kepada Presiden dalam memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Presiden menyampaikan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat kepada BPK paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Audit atas laporan keuangan pemerintah harus diselesaikan selambat-lambatnya dua bulan setelah laporan keuangan tersebut diterima oleh BPK dari Pemerintah. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 30 menyebutkan bahwa Presiden menyampaikan Rancangan Undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat setidaknya tidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, serta dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya. Mengenai bentuk dan isi laporan

pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah.

5.2 Peran dan Relasi Masing-masing Aktor dalam Proses Penyusunan Kebijakan APBN di DPR-RI

5.2.1 Peran Pemerintah dan Komisi Bidang Anggaran DPR-RI

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Setiap tahun pemerintah menghimpun dan membelanjakan dana melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN. Istilah APBN yang dipakai di Indonesia secara formal mengacu pada anggaran pendapatan dan belanja negara yang dikelola pemerintah pusat.

Oleh karena mengacu pada anggaran yang dikelola pemerintah pusat, maka Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintah Daerah (APBD) dan BUMN tidak termasuk. Sesuai dengan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, APBN harus diwujudkan dalam bentuk undang-undang, dalam hal ini presiden berkewajiban menyusun dan mengajukan Rancangan APBN (RAPBN) kepada DPR. Oleh karena itu, proses penyusunan anggaran negara merupakan rangkaian aktivitas yang melibatkan banyak pihak, termasuk semua departemen dan lembaga, dan DPR. Peran aktif DPR dalam proses penyusunan APBN dalam beberapa tahun terakhir ini, telah menjadikan proses penyusunan APBN menjadi lebih demokratis, transparan, obyektif, dan lebih dapat dipertanggungjawabkan.

Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN. Terkait peran dari pemerintah dan DPR RI disampaikan dalam hasil wawancara dengan BW, sebagai berikut:

“..... proses penyusunan anggaran negara merupakan rangkaian aktivitas yang melibatkan banyak pihak, termasuk semua departemen dan lembaga, dan DPR. Peran aktif DPR dalam proses penyusunan APBN dalam beberapa tahun terakhir ini, telah menjadikan proses penyusunan APBN menjadi lebih demokratis, transparan, obyektif, dan lebih dapat dipertanggungjawabkan...semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN”. (Wawancara, Juni 2017).

Peran Pemerintah Pusat adalah dalam kebutuhan untuk menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan. Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh Pemerintah Pusat dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya. Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, Pemerintah Pusat bersama Dewan Perwakilan Rakyat membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran.

Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya. Rencana kerja dan anggaran

disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai, disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN.

Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya. Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus tahun sebelumnya.

Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-undang tentang APBN.

Pengambilan keputusan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Undang-undang maka Pemerintah Pusat dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Hal ini seperti yang disampaikan oleh PG, salah seorang Ketua Fraksi di DPR RI, sebagai berikut:

“.... penyusunan rancangan APBN, menteri/ pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya. Rencana kerja dan anggaran disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai, disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN ... hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya. Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus tahun sebelumnya”. (Wawancara, Juni 2017).

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa proses penyusunan APBN melibatkan aktor, dengan peran masing-masing sebagai berikut:

- a) Pemerintah Pusat menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan;
- b) Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh Pemerintah Pusat dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya; dan
- c) Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, Pemerintah Pusat bersama Dewan Perwakilan Rakyat membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran.

Dinamika politik ini dapat dilihat dari bagaimana peran DPR dalam penyusunan APBN misalnya saja dari pada kasus penolakan dari sejumlah fraksi menolak Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2018 semakin menguat di Parlemen. Partai Golkar mendesak agar stop pencitraan dan ancaman untuk dihentikan. APBN adalah alat dan instrumen negara untuk menyejahterakan rakyat, karena di dalam APBN, ada program-program pembangunan. Mulai dari biaya operasional sekolah, biaya pembangunan madrasah/pesantren, membayar biaya gaji guru/TNI/Polri. Termasuk anggaran membangun infrastruktur jalan, bendungan dan irigasi pertanian, sarana dan prasarana kesehatan, subsidi pupuk dan bibit pertanian, hingga Dana Desa dan BPJS. "Semua pembiayaan yang ada di dalam APBN adalah untuk seluruh rakyat Indonesia di seluruh pelosok tanah air tanpa kecuali dan tidak melihat latar belakang politik atau afiliasi politiknya terhadap partai politik. Untuk itu, apabila ada partai yang menolak APBN dengan alasan politik, baginya hal itu sangat berbahaya. Karena, menurutnya, gagal memahami fungsi APBN sebagai instrumen negara untuk mencapai tujuan pembangunan nasional seperti yang diamanatkan oleh Konstitusi. Pandangan secara politik. Boleh juga tidak setuju dengan pemerintah dan tidak mendukung pemerintahan yang sedang berkuasa. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh PG, sebagai berikut:

"... proses penyusunan APBN adalah bagian dari keniscayaan dialektika proses demokrasi yang memberikan ruang perbedaan pendapat. Tetapi menjadikan APBN sebagai alat politik bahkan menolak APBN sebagai alat untuk mencapai kesejahteraan rakyat sebagai amanat Konstitusi, adalah berbahaya dan tidak boleh ada dalam sistem demokrasi modern Indonesia saat ini. Partai Golkar memahami sepenuhnya bahwa tahun 2018 adalah tahun yang panas secara politik menjelang tahun pemilu 2019. Tapi

menjadikan penolakan APBN sebagai pencitraan politik harus ditolak oleh seluruh rakyat Indonesia. "Karena pada hakekatnya APBN digunakan untuk seluruh rakyat Indonesia tanpa melihat latar belakang partai politik mereka ... dalam meningkatkan rasio pajak yang ditargetkan sekitar Rp1.600 triliun. Sementara hingga saat ini pemerintah baru mendapatkan pajak Rp1.472 triliun. Dengan tidak tercapainya target penerimaan pajak, maka pemerintah akan mengeluarkan surat utang negara sehingga menjadi beban keuangan. Utang akan ditempuh untuk menutupi celah defisit anggaran dan membiayai pembangunan. APBN merupakan alat dan instrumen negara untuk menyejahterakan rakyat. Karena itu, rencana sejumlah fraksi mewacanakan untuk menolak Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2018 harus dihentikan. Apalagi wacana itu hanya alat untuk pencitraan sesaat". (Wawancara, Juni 2017).

Selain itu, dalam penyusunan APBN dalam UU APBN pasal 14 dinyatakan bahwa mekanisme penyusunan APBN adalah:

- (a) Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/ pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya;
- (b) Rencana kerja dan anggaran disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai;
- (c) Rencana kerja dan anggaran disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun;
- (d) Rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN;
- (e) Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya;

- (f) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dinamika relasinya terlihat dari hasil wawancara dengan Ketua Fraksi salah satu partai, GR, sebagai berikut:

“.... Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI telah menyetujui Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2018 yang diajukan pemerintah. RUU APBN 2018 disahkan dalam Sidang Paripurna DPR RI pada Rabu (25/10/2017). Dengan dipimpin oleh Wakil Ketua DPR RI, sebanyak 8 fraksi setuju dengan postur RAPBN 2018 yang diusulkan. Sementara satu fraksi setuju dengan catatan. Hanya Fraksi Gerindra yang menolak. Sikap penolakan fraksi itu didasari sejumlah alasan. Salah satunya terkait dengan pemerintahan Presiden Joko Widodo yang dinilai gagal mencapai target pertumbuhan ekonomi di angka 7 persen, sebagaimana dicantumkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. ‘Kami perkirakan di 2018, pertumbuhan ekonomi Indonesia paling tinggi hanya 5,4 persen. Dilihat dari tahun-tahun sebelumnya, pertumbuhan ekonomi juga kecil sekali’ ... Selain itu, juga disoroti soal utang Pemerintah yang terus bertambah. Menurut salah seorang anggota DPR, Pemerintah tidak seharusnya menggantungkan APBN dengan utang Negara ... ‘Utang semakin bertambah, semakin meroket pada akhir 2017. Pada akhir Agustus, utang negara sebesar Rp3.825 triliun. Namun di akhir tahun, kami memprediksi jumlahnya mencapai Rp4.000 triliun’... postur RAPBN 2018 pemerintah belum menunjukkan keberpihakannya secara utuh kepada seluruh lapisan masyarakat Indonesia di penyusunan RAPBN 2018. Peningkatan kualitas sumberdaya manusia di era pemerintahan Presiden Joko Widodo masih belum maksimal. Salah satu kasus ialah rasio antara guru dan murid di sektor pendidikan yang belum juga seimbang. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menyatakan ada 295 ribu guru yang akan pensiun dalam kurun waktu lima tahun ke depan. Padahal belum ada pengangkatan guru baru. Belum adanya rencana pengangkatan guru baru itu sebab Kemenkeu tidak menyiapkan skema penganggaran untuk mengangkat tenaga pengajar tambahan. “Masyarakat menganggap negara ini kekurangan guru. Sedangkan ada ratusan ribu guru honorer yang menunggu pengangkatan dan hanya digaji Rp 50 ribu per bulan. Dengan contoh tersebut, jelas peningkatan SDM di Indonesia masih belum jadi prioritas setelah melalui proses pembahasan panjang, pemerintah dan DPR RI akhirnya menyepakati target pendapatan negara di tahun depan sebesar Rp1.894,7 triliun dan pagu belanja negara Rp2.220,7 triliun. Sedangkan untuk asumsi makronya, pertumbuhan ekonomi di 2018 diproyeksi mencapai 5,4 persen, dan inflasi di level 3,5 persen. Hampir seluruh fraksi menerima pengesahan APBN Tahun 2018 kecuali Fraksi Gerindra. Dalam laporan Badan Anggaran DPR mengenai pembicaraan

tingkat I RAPBN 2018, Fraksi Gerindra menolak karena target belanja negara dan pertumbuhan ekonomi yang terlalu rendah. Namun Gerindra mempersilahkan Pemerintah untuk melaksanakan target-target dalam APBN 2018". (Wawancara, Juni 2017).

Selain itu, dalam penyusunan APBN dalam UU APBN pasal 15 dinyatakan bahwa mekanisme penyusunan APBN adalah:

- a) Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus tahun sebelumnya;
- b) Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat;
- c) Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-undang tentang APBN;
- d) Perubahan Rancangan Undang-undang tentang APBN dapat diusulkan oleh DPR sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran;
- e) Pengambilan keputusan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan;
- f) APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja; dan

- g) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Undang-undang, Pemerintah Pusat dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Dinamika relasinya terlihat dari hasil wawancara dengan salah seorang informan yang menjadi Ketua Fraksi, DP, sebagai berikut:

“DPR adalah lembaga politik dan perjuangan aspirasi rakyat lebih-lebih penentu dalam kesejahteraan adalah APBN. Sejauh ini fraksi demokrat sudah maksimal di dalam perjuangan untuk mengembalikan APBN berbasis rakyat. Melalui kajian dan rapat serta pembahasan dengan pemerintah dan fraksi-fraksi di DPR. Fakta yang ada APBN 2018 yang diajukan pemerintah memang sangat konservatif dalam penentuan nilai dan jumlah. Ini kita maklumi pemerintah melakukan itu. Namun partai democrat memastikan untuk dapat menggunakan APBN dengan sebaik-baiknya dan dapat sampai kepada rakyat, bukan partai politik tertentu....asumsi pemerintah terhadap kisaran pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2018 yang sebesar 5,4-6,1% dinilai tidak realistis oleh sejumlah partai, salah satunya dari Fraksi Partai Demokrat. Partai Demokrat mengatakan proyeksi pemerintah terlalu optimis, mengingat kondisi ekonomi global yang belum pulih sepenuhnya dan kinerja ekonomi domestik yang belum membaik. Ini merupakan tantangan besar bagi pemerintah untuk mencapai target itu ... terlebih, pertumbuhan ekonomi pada tahun 2016-2017 cenderung stagnan di angka 4,9%-5,0%. Sehingga, terlalu optimis dan kurang realistis terhadap target perekonomian ke depan. Inflasi 3,5% plus minus 1% perlu diperhatikan lebih dalam. Inflasi yang semakin rendah dan stabil harus diikuti dengan daya beli masyarakat. Asumsi nilai tukar Rp 13.500 -13.800 per US\$, diharapkan Pemerintah untuk meningkatkan koordinasi dan kerja sama dengan Bank Indonesia (BI). Untuk dapat menjaga nilai rupiah yang bisa memberi kepastian bagi pengusaha dan investor. Bagi Demokrat proses politik kebijakan APBN adalah proses yang benar dan untuk kesejahteraan rakyat. Keempat, fraksi Partai Demokrat meminta Pemerintah untuk memperhatikan target pembangunan yang berdampak positif untuk mengurangi tingkat pengangguran sesuai target RAPBN 2018 pada kisaran 5,0-5,3 persen, angka kemiskinan pada target 9,5-10,0 persen, menurunkan angka gini ratio sesuai target 2018 sebesar 0,38 maupun peningkatan Indeks Pembangunan Manusia...mencapaian pertumbuhan ekonomi yang berkualitas harus diwujudkan untuk memperluas dan mempermudah kesempatan kerja, mendorong investasi dan mengurangi hambatan kerja, peningkatan keahlian dan kompetensi, adanya program padat karya, kestabilan harga, peningkatan akses terhadap pelayanan kesehatan, peningkatan akses dan kualitas pelayanan pendidikan. Selain itu dalam

memperhatikan risiko lain seperti potensi pelemahan kurs rupiah terhadap dollar yang bisa berpengaruh terhadap subsidi listrik, serta apabila asumsi harga rata-rata minyak mentah meleset dari asumsi ekonomi makro”.

(Wawancara, Juni 2017).

Berdasarkan temuan di atas, dari data wawancara dan temuan lapangan, maka peran pemerintah dalam penyusunan APBN terlihat dari tahapan penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban APBN, dimana Pemerintah mengajukan Rancangan APBN dalam bentuk RUU tentang APBN kepada DPR. Setelah melalui pembahasan, DPR menetapkan Undang-Undang tentang APBN, selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Setelah APBN ditetapkan dengan Undang-Undang, pelaksanaan APBN dituangkan lebih lanjut melalui Peraturan Presiden.

Berdasarkan perkembangan, di tengah-tengah berjalannya tahun anggaran, APBN dapat mengalami revisi/perubahan. Untuk melakukan revisi APBN, Pemerintah harus mengajukan RUU Perubahan APBN untuk mendapatkan persetujuan DPR. Perubahan APBN dilakukan paling lambat akhir Maret, setelah pembahasan dengan Badan anggaran DPR. Dalam keadaan darurat (misalnya terjadi bencana alam), Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN: Selambatnya 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir, Presiden menyampaikan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN kepada DPR berupa Laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Kemudian peran Komisi Anggaran DPR RI dalam penyusunan APBN adalah karena fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak

memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden. Selain membuat produk perundang-undangan DPR juga berfungsi menyusun anggaran Negara. DPR bersama presiden menyusun anggaran dalam RAPBN:

- a) Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah;
- b) Mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah;
- c) Membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga yang menjadi mitra kerja komisi;
- d) Mengadakan pembahasan laporan keuangan negara dan pelaksanaan APBN termasuk hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;
- e) Menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan dan hasil pembahasan kepada Badan Anggaran untuk sinkronisasi;
- f) Menyempurnakan hasil sinkronisasi Badan Anggaran berdasarkan penyampaian usul komisi; dan
- g) menyerahkan kembali kepada Badan Anggaran hasil pembahasan komisi, untuk bahan akhir penetapan APBN.

Dinamika relasinya terlihat dari hasil wawancara dengan NF, sebagai berikut:

“.... proses politik dan kebijakan dalam penyusunan APBN menurut fraksi Nasdem pemerintah telah melakukan kewenangan dan upaya yang tepat. Fraksi Partai NasDem menghormati sikap pemerintah cukup optimistis. Oleh karena itu NasDem menyarankan agar dalam pelaksanaannya diperlukan konsistensi program dan disiplin anggaran. Beberapa asumsi-asumsi makro yang dipandang optimistis tersebut antara lain pertumbuhan ekonomi di kisaran 5,6 – 6,1 persen. Mengacu kepada pelaksanaan APBN 2017 lalu, Fraksi Partai NasDem mengapresiasi setiap kinerja Pemerintah yang telah menciptakan kondisi perekonomian yang terus membaik. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan meningkatnya peringkat utang untuk jangka panjang dan jangka pendek serta pertumbuhan yang relatif baik pada kisaran 5,0%. “Fraksi Partai NasDem menghormati sikap optimisme Pemerintah untuk menetapkan target pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi. Semoga dengan kerja keras, Pemerintah mampu mencapai target pertumbuhan yang direncanakan. Untuk inflasi, Pemerintah mengasumsikan dalam rentang $3,5 \pm 1,0$ persen. NasDem sendiri menyepakati rentangan itu. NasDem juga menyepakati asumsi kisaran suku bunga SPN jangka waktu 3 bulan sebesar 4,8 – 5,6 persen. Begitu pula, asumsi nilai tukar rupiah dalam kisaran Rp. 13.000 – Rp. 13.800, Fraksi Partai NasDem menyetujui posisi nilai tukar rupiah itu. Tetapi dalam lifting minyak dan gas bumi, NasDem meminta Pemerintah mencermati asumsinya yang mencapai 1.965 -2.050 ribu barel per hari (pbh), dengan perhitungan, lifting minyak mentah sekitar 771-815 ribu barel per hari dan gas bumi sekitar gas bumi sekitar 1.194-1.235 ribu barel setara minyak per hari (bsmph). Karena sesuai data per Mei 2017, *lifting* minyak mentah malah cenderung turun sedangkan gas cenderung naik. Setelah mencermati asumsi-asumsi makro itu, Fraksi Partai NasDem mengharapkan agar Pemerintah untuk selalu memperhatikan dan fokus terhadap anggaran prioritas, seperti anggaran pendidikan sebesar 20 persen, anggaran kesehatan sebesar 5 persen dan pemenuhan kebutuhan anggaran infrastruktur yang dari waktu ke waktu terus meningkat”. (Wawancara, Mei 2017).

Peran Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Susunan dan keanggotaan Badan Anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas anggota dari tiap-tiap komisi yang dipilih oleh komisi dengan memperhatikan

perimbangan jumlah anggota dan usulan fraksi Pimpinan Badan Anggaran merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegal.

Pimpinan Badan Anggaran terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak tiga orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Anggaran berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Badan Anggaran bertugas:

- (a) membahas bersama Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran;
- (b) menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait;
- (c) membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga;
- (d) melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga;
- (e) membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBN; dan
- (f) membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh komisi. Anggota komisi dalam Badan Anggaran harus mengupayakan alokasi

anggaran yang diputuskan komisi dan menyampaikan hasil pelaksanaan tugas kepada komisi.

Tahapan pembahasan pembicaraan pendahuluan penyusunan RAPBN yang dilakukan oleh Badan Anggaran DPR RI dengan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, dan Gubernur BI telah dilaksanakan mulai tanggal 29 Mei sd 3 Juli sesuai dengan amanat konstitusi UU no 27 tahun 2009. Pembahasan ini dibagi beberapa panja, yakni: (1) Panja Asumsi Dasar, Kebijakan Fiiskal, Pendapatan, Defisit dan Pembiayaan RAPBN; (2) Panja Rencana Kerja Pemerintah; (3) Panja Kebijakan Belanja Pemerintah Pusat; dan (4) Panja Transfer ke Daerah, serta tim perumus.

Dinamika politik peran DPR dalam penyusunan APBN ini seperti yang disampaikan oleh KBF, sebagai berikut:

“.... Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) telah tetap berkomitmen berperilaku dewasa serta selalu berusaha mengedepankan kesantunan dalam berpolitik. Kristalisasi kesantunan berpolitik PKB setidaknya tercermin dari slogannya yang berbunyi, "Politik rahmatan lil alamin". Melalui slogan ini, kesadaran pertama yang ingin ditanamkan dan menjadi roh serta spirit perjuangan PKB adalah mengedepankan politik aspiratif yang berasaskan keterbukaan dan kesetaraan. Dalam pandangan saya, "politik rahmatan lil alamin" yang ingin dikembangkan PKB tidak lepas dari akar kesadaran platonik yang menyebut manusia sebagai *zoon politicon*. Manusia selalu berpolitik, kata Plato, bahkan keputusannya untuk tidak berpolitik pun sesungguhnya merupakan tindakan politik. Oleh karenanya, politik adalah hal yang penting dalam sejarah hidup manusia, apalagi dalam kaitannya berbangsa dan bernegara. Dalam kontek proses politik APBN ruh perjuangan PKB adalah nayata. APBN yang berbasis rakyat pemerintah diharap dapat menjaga kredibilitas eksekusi dan pelaksanaan APBN 2018 agar tidak menimbulkan kegaduhan yang dapat mengganggu aktivitas perekonomian nasional. Fraksi PKB berpendapat bahwa perlu adanya sinkronisasi dan proses komunikasi yang kuat antara Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan mekanisme baru penyaluran dana transfer dan dana desa yang berbasis pada kinerja penyerapan dana dan pencapaian output. Fraksi PKB

juga berpendapat bahwa formula penghitungan alokasi dana desa harus menitikberatkan pada tingkat kesulitan dan karakteristik dari masing-masing desa. Fraksi PKB setuju agar RUU APBN TA 2018 dapat diambil keputusan pada tahap selanjutnya sesuai dengan prosedur, mekanisme dan ketentuan yang berlaku". (Wawancara, Juni 2017).

Contoh dari peran DPR RI ini misalnya pada saat Badan Anggaran (Banggar) DPR menyetujui RUU APBN-P 2017 untuk selanjutnya dapat dibahas pada Paripurna. Terdapat beberapa catatan dalam APBN-P 2017 termasuk mengenai pemangkasan anggaran sejumlah kementerian hingga penyesuaian pendapatan dan pengeluaran sesuai dengan situasi dan kondisi perekonomian saat ini. Beberapa kementerian yang mengalami pemangkasan anggaran yakni Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan sebesar Rp 40 miliar dan Kementerian Koordinator bidang Kemaritiman sebesar Rp 50 miliar. Berdasarkan kesimpulan pembahasan, dalam APBN-P 2017, pemerintah dan DPR sepakat menetapkan asumsi makro, yaitu pertumbuhan ekonomi sebesar 5,2 persen, inflasi sebesar 4,3 persen, suku bunga Surat Perbendaharaan Negara (SPN) tiga bulan sebesar 5,2 persen, dan nilai tukar (kurs) rupiah sebesar Rp13.400 per dolar Amerika Serikat (AS).

Terkait harga minyak mentah Indonesia sebesar US\$ 48 per barel, lifting minyak bumi sebesar 815 ribu barel per hari (bph), dan lifting gas sebesar 1,15 juta barel setara minyak per hari. Hal lain mengenai penerimaan negara disepakati sebesar Rp 1.732,95 triliun dari sebelumnya Rp1.750,3 triliun di APBN 2017. Lalu, terkait belanja negara dalam APBN-P diproyeksikan sebesar Rp2.133,29 triliun dari sebelumnya Rp2.080,5 triliun di APBN 2017. Hal ini seperti hasil wawancara dengan AS, sebagai berikut.

“.... kesepakatan tersebut berdasarkan pendapat dari seluruh fraksi. Secara rekapitulasi yang memberikan persetujuan delapan fraksi, dengan catatan sebanyak satu fraksi, dan yang tak setuju hanya dari Fraksi Gerindra. Dengan melihat asas musyawarah, dapat kami minta persetujuan. Setelah ini, laporan kesepakatan di Banggar ini akan dibawa dalam Rapat Paripurna Kamis (27/7) untuk mendapatkan persetujuan pada Rapat Paripurna Pembicaraan Tingkat II”. (Wawancara, Juni 2017).

Peran DPR khususnya Badan Anggaran (Banggar) dalam penyusunan APBN juga tampak pada penyusunan RUU APBN 2018 berikut, dimana Banggar saat itu melakukan penolakan atas RAPBN yang disampaikan. Dimana setelah mengalami penundaan, Badan Anggaran DPR akhirnya menyetujui RUU APBN 2018 untuk dibawa dalam rapat paripurna pada Rabu 25 Oktober 2017. Dalam hal ini postur APBN 2018 senilai Rp 2.220,6 triliun dapat disetujui 9 dari 10 fraksi di DPR.

Kesepakatan ini diketok bersama antara Banggar DPR dengan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati, Menkumham Yasonna Laoly, Menteri PPN/Kepala Bappenas Bambang Brodjonegoro. Serta hadir Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia Mirza Adityaswara. Hal ini seperti disampaikan oleh AS, sebagai berikut:

"Apakah kita bisa disepakati dan setuju RUU APBN 2018 untuk dibawa dalam rapat paripurna besok pukul 10.00 WIB, sebagian besar anggota Banggar DPR menyetujuinya. Sebagaimana diketahui, dari seluruh fraksi hanya Fraksi Gerindra yang tidak menyetujui RUU APBN 2018. Namun Fraksi Gerindra tetap menghormati sikap pemerintah untuk menjalankan UU APBN 2018 ini, sejumlah kesepakatan pokok yang dicapai dalam rapat kerja ini yakni pendapatan negara sebesar Rp 1.894,7 triliun yang terdiri dari pendapatan dalam negeri Rp1.893,5 triliun dan penerimaan bukan pajak sebesar Rp275,4 triliun. Sedangkan penerimaan hibah sebesar Rp1.196,9 triliun. Pendapatan dalam negeri tersebut terdiri dari pajak yang disepakati sebesar Rp1.618 triliun, yang terdiri dari pendapatan pajak dalam negeri sebesar Rp1.579,3 triliun dan pendapatan pajak perdagangan internasional

sebesar Rp38,7 triliun. Sedangkan untuk penerimaan negara bukan pajak, terdiri dari penerimaan SDA migas sebesar Rp80,3 triliun, penerimaan SDA non migas sebesar Rp23,3 triliun, pendapatan dari kekayaan negara yang dipisahkan Rp44,6 triliun, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) lainnya Rp83,7 triliun dan pendapatan badan layanan umum sebesar Rp43,3 triliun...sedangkan untuk belanja negara disepakati sebesar Rp2.220,6 triliun yang terdiri dari belanja pemerintah pusat sebesar Rp1.454,4 triliun, transfer ke daerah dan dana desa Rp766,1 triliun. Dengan demikian, pada tahun 2018 terjadi defisit fiskal sebesar Rp325,9 triliun”. (Wawancara, Juni 2017).

Proses penyusunan yang alot terjadi karena sepuluh Fraksi di Banggar menyetujui RUU APBN 2017 diputuskan di Paripurna. Rapat Kerja Badan Anggaran DPR RI dengan Menteri Keuangan RI, Menteri PPN/Kepala Bappenas, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia serta Gubernur Bank Indonesia memutuskan naskah Rancangan Undang-Undang APBN 2017 untuk dilanjutkan ke Pembicaraan Tingkat II. Keputusan ini sebagai tindak lanjut dari hasil pembahasan panja-panja yang dibentuk Banggar.

Rapat ini dipimpin oleh Ketua Banggar, Kahar Muzakir dan Wakilnya Said Abdullah. Di awal rapat, panja sudah melaporkan secara seksama. Setelah selesai melaporkan dan ditanggapi oleh para Anggota Banggar lalu jajaran pemerintah memberikan respon, Anggota Dewan perwakilan dari 10 fraksi tidak ada yang menolak. Sepuluh fraksi partai politik di DPR menyatakan setuju agar RUU APBN 2017 diputuskan di sidang paripurna.

Dalam postur RAPBN 2017, pemerintah dan Banggar DPR menyepakati belanja pemerintah pusat sebesar Rp 1.315,5 triliun, belanja kementerian/lembaga (K/L) mencapai Rp 763,6 triliun, dan belanja non-K/L disepakati Rp 552 triliun.

Untuk transfer daerah dan dana desa, pemerintah disepakati Rp 764,9 triliun,

dengan belanja transfer daerah mencapai Rp704,9 triliun, dan dana desa sebesar Rp60 triliun. Dalam rapat juga dibahas soal pertumbuhan ekonomi, sejumlah asumsi yang disepakati antara lain, inflasi sebesar 4 persen, nilai tukar Rp13.300 per USD, suku bunga SPN 3 bulan 5,3 persen, harga minyak mentah USD 45 per barel, lifting minyak 815.000 bph, dan gas bumi 1.150 setara bph. Adapun defisit anggaran yang ingin dikendalikan pemerintah adalah maksimal 2,41 persen dari produk domestik bruto atau sebesar Rp330,2 triliun. Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati mengatakan Rancangan Undang-Undang APBN 2017 didesain agar lebih seimbang dan mencerminkan kondisi perekonomian domestik. Ia menuturkan, pada prinsipnya, mulai dari postur hingga asumsi makro dalam RUU APBN 2017, telah mencerminkan kondisi perekonomian nasional maupun tantangan yang dihadapi dari perekonomian global.

Pemerintah menargetkan pertumbuhan ekonomi 2016 sebesar 5,1 persen dengan laju inflasi empat persen. Asumsi yang dipakai antara lain kurs Rp13.300 per dolar Amerika Serikat, harga minyak 45 dolar AS per barel, dan suku bunga SPN 3 bulan sebesar 5,3 persen. Sedangkan, target kesejahteraan dalam postur anggaran 2017 antara lain tingkat kemiskinan 10,5 persen, pengangguran 5,6 persen, kesenjangan ekonomi 0,39, dan indeks pembangunan manusia 70,1.

Berdasarkan paparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa peran dan relasi masing-masing aktor dalam proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI terutama terkait peran pemerintah dan peran Komisi Bidang Anggaran DPR-RI adalah sebagai berikut.

(a) **Peran Pemerintah.** Tahapan penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban APBN Pemerintah mengajukan Rancangan APBN dalam bentuk RUU tentang APBN kepada DPR. Setelah melalui pembahasan, DPR menetapkan Undang-Undang tentang APBN selambat-lambatnya 2 bulan[1] sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Pelaksanaan APBN : Setelah APBN ditetapkan dengan Undang-Undang, pelaksanaan APBN dituangkan lebih lanjut dengan Peraturan Presiden. Berdasarkan perkembangan, di tengah-tengah berjalannya tahun anggaran, APBN dapat mengalami revisi/perubahan. Untuk melakukan revisi APBN, Pemerintah harus mengajukan RUU Perubahan APBN untuk mendapatkan persetujuan DPR. Perubahan APBN dilakukan paling lambat akhir Maret, setelah pembahasan dengan Badan anggaran DPR.[2] Dalam keadaan darurat (misalnya terjadi bencana alam), Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN: Selambatnya 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir, Presiden menyampaikan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN kepada DPR berupa Laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

(b) **Peran Komisi Anggaran DPR RI.** Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden. Selain membuat produk perundang-undangan DPR juga berfungsi menyusun anggaran Negara. DPR bersama presiden menyusun anggaran dalam RAPBN:

- 1) Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah;
- 2) mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah;
- 3) membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga yang menjadi mitra kerja komisi;
- 4) mengadakan pembahasan laporan keuangan negara dan pelaksanaan APBN termasuk hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;
- 5) menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan hasil pembahasan, kepada Badan Anggaran untuk sinkronisasi;
- 6) menyempurnakan hasil sinkronisasi Badan Anggaran berdasarkan penyampaian usul komisi; dan
- 7) menyerahkan kembali kepada Badan Anggaran hasil pembahasan komisi, untuk bahan akhir penetapan APBN.

5.2.2 Peran Masyarakat Melalui LSM dan Media Massa

Pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) selama ini menjadi salah satu pekerjaan pejabat pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat yang jauh dari pantauan publik. Output dan realisasinya pun tidak bisa diperiksa

dan dinikmati langsung oleh kebanyakan rakyat. Ibarat masakan, menu anggaran dimasak secara khusus di dapur sang koki, pemerintah dan DPR dengan resep yang tidak diketahui publik. Hasil masakannya pun, hanya sebagian masyarakat yang bisa mengerti dan menikmatinya.

Meskipun, pembahasan anggaran secara formal dibahas secara terbuka dan dalam kawalan awak media hanya pada saat *finishing* atau memberi bumbu-bumbu terakhir sebelum disuguhkan. Rakyat tidak pernah dilibatkan sejak proses awal meracik menu anggaran itu. Bahkan mantan Ketua DPR, Marzuki Alie pernah menyatakan 'rakyat biasa jangan diajak membahas pembangunan gedung baru, hanya orang-orang elit, orang-orang pintar yang bisa diajak membicarakan masalah itu'. Pernyataan mantan pimpinan lembaga legislatif itu sangat ironis.

Demikianlah yang terjadi dalam pembahasan APBN. Publik hanyalah penonton drama penentuan triliunan rupiah. Namun demikian, ada sedikit sentuhan media massa dari para pengamat ekonomi dan LSM-LSM pada saat pembahasan, tapi efeknya sangat tidak signifikan. Karena dalam skema pembahasan APBN harus diatur dengan Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPD serta Tata Tertib DPR yang sangat padat dan hampir dikatakan tidak memberikan ruang publik untuk berbicara.

Dalam praktik penyusunan APBN, saat ini partisipasi publik hanya dilakukan melalui dua metode. Itu pun hanya lahir pada fase penyusunan, bukan pada saat pembahasan. *Pertama*, mengajukan usulan kepada DPR atau DPD pada saat masa reses yang menampung aspirasi. Metode ini memiliki kelemahan bahwa aspirasi yang dibawa lebih bersifat subyektif. Hal ini karena aspirasi yang dijang

lebih pada pelaksanaan janji kampanye anggota Dewan. *Kedua*, penyampaian usulan kepada Pemerintah. Usulan ini dapat diajukan dengan banyak cara. Misalnya, secara direktif Presiden setelah melakukan pemantauan atau saat ini dikenal *blusukan*. Dapat pula dilakukan oleh unit pemerintah dengan mengevaluasi program-program kegiatan tahun sebelumnya. Kelemahan metode kedua adalah aspirasi masyarakat harus disesuaikan dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Pandangan-pandangan alternatif terbaik sekalipun sulit melaju dalam tahap pembahasan RAPBN apabila tidak masuk prioritas-prioritas utama RAPBN.

Dengan terbatasnya peran publik pada pembahasan APBN, maka aspirasi publik terbaik yang tidak tertampung akan menjadi sia-sia. Seperti perahu di tengah ombak besar. Terombang-ambing dan karam. Sedangkan kegiatan prioritas yang tidak mendengarkan aspirasi publik akan berdampak pada ketidakjelasan *output*. Bahkan dapat menimbulkan ketidaknyamanan rakyat pada saat eksekusi. Salah satu contoh program APBN yang tanpa memperhatikan aspirasi publik dan akhirnya menimbulkan gejolak sosial adalah pembangunan gedung baru DPR pada tahun anggaran 2018.

Gejolak sosial masyarakat pada media massa akhirnya membatalkan pembangunan gedung baru DPR pada saat itu. Hal yang kita lihat di sini bukan, tuntutan rakyat menang dengan pembatalan pembangunan gedung baru tersebut, tetapi harus dilihat ada ketidakefektifan penyusunan APBN yang tidak melihat gejolak sosial akibat tidak diakomodirnya suara masyarakat. Apabila dilihat lebih jauh, pembatalan program pembangunan pada program APBN di tengah jalan tidak

akan disertai dengan tindakan realokasi anggaran ke program yang lebih efektif, artinya terdapat *double loss*, yakni gejolak sosial dan adanya ketidakefektifan perencanaan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh salah seorang Ketua Fraksi, FPAN, terkait dinamika politik dan peran dalam penyusunan APBN dalam wawancara berikut.

“.... terkait kebijakan APBN PAN menjelaskan bertujuan mewujudkan kesejahteraan sosial lewat kemakmuran yang berkeadilan dengan berlandaskan moralitas serta menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia. Kemakmuran ditopang oleh tiga pilar utama, yakni pertumbuhan yang dinamis, stabilitas dan efisiensi. Sedangkan keadilan disangga oleh kebebasan, persamaan dan tertib sosial. PAN memprioritaskan agenda pembangunan yang mengangkat penduduk dari lembah kemiskinan, memerangi pengangguran, dan memperluas kesempatan kerja. Penanganan yang bersifat segera diupayakan untuk menguatkan sendi-sendi ekonomi yang menjamin pembangunan yang berkelanjutan. Semangat cinta sesama harus terus digelorakan demi kebaikan dan kebersamaan sebagai bangsa. Seharusnya reformasi menjadi momentum Indonesia menjadi lebih baik, untuk itu marilah kita semua untuk tidak mengingkari lahirnya bangsa Indonesia yang berdasarkan prinsip-prinsip kebersamaan atas berbagai perbedaan yang ada Fraksi PAN meminta Pemerintah dan Bank Indonesia meningkatkan koordinasinya untuk bekerja keras menjaga inflasi dan menjaga stabilitas nilai tukar di pasar uang. Selain itu juga meminta Pemerintah untuk mengantisipasi situasi politik nasional di tahun 2018 semoga tetap kondusif sehingga dapat menjaga kepercayaan dunia internasional tetap baik. PAN meminta Pemerintah agar *cost recovery* pada 2018 perlu diawasi secara mendalam mengingat pada 2015 BPK menemukan adanya penggelembungan *cost recovery* pada beberapa Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) yang sangat berdampak positif bagi upaya penciptaan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan”. (Wawancara, Juni 2017)

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa peran dan partisipasi publik dalam APBN ada dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2011, dalam Pasal 96 telah diatur partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak terkecuali Undang-undang APBN. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan/dan atau tertulis melalui: rapat dengar pendapat

umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan seminar/lokakarya/diskusi. Dari ketentuan ini jelas, Pemerintah dan DPR harus memberi ruang publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun itu hanya teorinya, faktanya sangat sulit.

Dalam hitungannya, misal RUU APBN biasanya diajukan oleh Pemerintah pada tanggal 16 Agustus. Sesuai dengan ketentuan UU Keuangan Negara, APBN harus ditetapkan 2 bulan sebelum tahun anggaran dimulai (akhir bulan Oktober).

Praktis Pemerintah hanya memiliki waktu 2 bulan 2 minggu dalam pembahasan APBN atau lebih dikenal pembahasan tingkat I yakni (17 Agustus sampai dengan 31 Oktober). Perlu diinformasikan, APBN itu dalam pembahasan Tingkat I ada beberapa tahapan yakni Badan Anggaran dan Komisi-Komisi. Seringkali untuk memenuhi target tersebut Pemerintah dan DPR melakukan rapat sampai tengah malam. Dari sini sangat tidak dimungkinkan unsur partisipasi publik masuk dalam ranah perubahan RUU APBN tanpa melalui usulan DPR dan Pemerintah.

Sebagai perbandingan pada negara-negara Eropa, Amerika dan Australia sudah dikenal forum Parliamantary Budget Office yang telah dilaksanakan oleh 22 negara dalam penyusunan APBN. PBO merupakan kumpulan para pengamat independen dan juga akademisi yang diberikan amanat untuk mengkaji rancangan APBN yang diajukan Pemerintah. Rekomendasi itu menjadi salah satu acuan bagi DPR untuk membahas lebih lanjut RAPBN sebelum memutuskan untuk menolak atau menyetujui APBN. Keunggulan PBO adalah memberikan ruang publik kepada kelompok masyarakat berdasarkan pandangan-pandangan secara intelektual di bidangnya maupun sosial, serta mengakomodasi kebutuhan masyarakat tanpa ada intervensi politik. Rekomendasi dengan rasa non partisan disertai dengan alasan

akademis dapat menjadikan alternatif atas rencana kegiatan Pemerintah yang tidak mendapatkan persetujuan dari DPR pada saat pembahasan.

Pemenuhan aspirasi publik termasuk dalam pembahasan merupakan kewajiban Pemerintah dan DPR, karena hal ini merupakan suara rakyat dalam ranah demokrasi. Selain itu, tidak ada konstitusi yang menentang keterlibatan masyarakat dalam pembahasan APBN secara langsung. Hal ini seperti diungkapkan oleh Ketua Fraksi, FKS, terkait dengan dinamika politik peran serta masyarakat dalam penyusunan APBN, sebagai berikut:

“..... Partai Keadilan Sejahtera menyoroti APBN 2018 di bawah Pemerintahan Jokowi-JK, yang dinilai tidak sehat. Mengevaluasi APBN 2018 yang telah disepakati adalah sebuah produk politik. Sehingga APBN menggambarkan prevensi politik kebijakan pemerintah mendatang. APBN 2018 pemerintah terlalu optimis sehingga APBN tidak realistis. Sebaiknya pemerintah melihat pertumbuhan ekonomi negara baru menyusun APBN yang realistis. APBN Pemerintah Jokowi-JK tidak berkesinambungan. Presiden selalu bilang uangnya ada, tinggal kerja saja. Tetapi PKS Muda melihat justru sebaliknya, uangnya tidak ada dan akhirnya pemerintah terpaksa terus menghutang. APBN secara fiskal tidak sehat. Ini akan berbahaya bagi negara. Dalam kondisi normal saja kondisi Pemerintah ngos-ngosan, apalagi kalau datang kondisi krisis baik dari internal atau eksternal. Pemerintah saat ini gencar melakukan pembelanjaan infrastruktur. Tetapi faktanya, dari pembelanjaan besar itu tidak memberikan pertumbuhan ekonomi yang besar. Realisasi pertumbuhan badan modal di era Jokowi-JK hanya sedikit. Akibatnya infrastruktur yang digembor-gemborkan justru berjalan lambat...fraksi PKS berpendapat bahwa penetapan target pertumbuhan sebesar 5,4 persen dalam 2018 terlalu optimistis. PKS menilai keseimbangan primer masih mengalami defisit cukup tinggi, dimana dalam hasil pembahasan mencapai Rp87,3 triliun meningkat Rp9 triliun dari ajuan awal, mencerminkan ketidakmandirian fiskal dan mengancam keberlanjutan fiskal. Hal ini disebabkan defisit anggaran yang semakin besar. Pemerintah harus benar-benar menjaga dan menekan realisasi defisit primer. Selain itu, pembiayaan defisit telah bergeser dari penarikan utang menjadi lelang SBN terutama denominasi Rupiah. Namun tetap saja porsi kepemilikan asing sangat dominan. Kondisi tersebut akan mempengaruhi indikator makroekonomi, terutama moneter (nilai tukar) dan perbankan (suku bunga *double digits*). PKS juga mendesak Pemerintah untuk memperbaiki manajemen pengelolaan karena

perencanaan Pemerintah yang kurang kredibel, utang yang ditarik tidak terserap dengan baik sehingga menjadi SILPA”. (Wawancara. Juni 2017).

Dalam jangka pendek, aspirasi publik dapat disisipkan dalam jadwal pembahasan RAPBN, selain dua layer yang menjadi pembahas utama yakni Badan Anggaran dan Komisi, terdapat pertimbangan DPD. Pertimbangan DPD merupakan sebuah forum yang digunakan DPR untuk mendapatkan pertimbangan formal terkait DPR sebagaimana amanat UU MD3. Dalam praktiknya, forum ini lebih bersifat formalitas dan berlangsung cepat (1 hari).

Merujuk mekanisme dalam jadwal pembahasan di atas, secara jangka pendek, forum aspirasi publik dapat dimunculkan dalam forum yang hampir sama dengan DPD. Tentu saja forum seperti ini dapat dilaksanakan apabila sang penguasa senayan berkehendak. Forum ini dapat dimunculkan dalam agenda resmi di rapat paripurna DPR RI sebelum pembahasan APBN dimulai. Forum ini lebih pas dijadwalkan beriringan dengan rapat pertimbangan DPD.

Pertimbangan DPD dan aspirasi publik lebih pas dilaksanakan sebelum masuk pada rapat komisi-komisi dengan kementerian teknis. Hal ini memberikan DPR dapat menyerap alternatif terbaik dan memberikan *challenge* atas program-program prioritas yang diajukan Pemerintah. Tentu saja, Kementerian Teknis akan dituntut menyiapkan program-program dengan dasar yang kuat agar dapat bisa mengalahkan argumen DPR dengan acuan pertimbangan dari forum DPD dan forum aspirasi publik.

Dalam forum aspirasi publik dapat diwakilkan kepada kelompok masyarakat (universitas, pengamat ekonomi, pengusaha, dan kelompok tani dan

nelayan, serta serikat buruh). Pemilihan kelompok ini dapat diusulkan oleh kelompok masyarakat mayoritas seperti organisasi keagamaan ataupun perguruan tinggi yang terpopuler. Tentu saja harus ada pembatasan jumlah anggota forum resmi.

Dalam jangka panjang, Pemerintah dan DPR dapat menetapkan forum aspirasi publik secara resmi dalam UU MD3 dan UU Keuangan Negara. Kejelasan hukum ini penting agar pertimbangan yang diberikan bersifat legal dan tidak sekedar wacana biasa. Selain itu, Pemerintah dapat membuktikan bahwa RAPBN bersifat logis dan pro-rakyat.

Tentu saja harapannya adalah DPR dan Pemerintah dapat memberikan lebih banyak ruang publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini tidak saja sebagai pengakuan bahwa kesamaan hak berbangsa dan bernegara, tapi mengubah cara pandang bahwa masyarakat sebagai subyek dalam usaha kemakmuran rakyat, bukan lagi objek semata.

Berdasarkan paparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa peran LSM dan masyarakat dalam penyusunan APBN adalah dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi negara dalam mencapai tujuan bernegara, Pemerintah menyusun rancangan program pembangunan beserta penganggarannya. Kemudian rancangan itu dibahas bersama pemangku kebijakan lainnya terutama lembaga legislatif untuk kemudian ditetapkan untuk dilaksanakan. Untuk menuju proses itu, Pemerintah menerapkan paradigma pembangunan partisipatif, dimana partisipasi masyarakat diberikan tempatnya. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah melembagakan Musyawarah Perencanaan

Pembangunan (Musrenbang) di semua peringkat pemerintahan dan perencanaan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan serta menekankan tentang perlunya sinkronisasi lima pendekatan perencanaan yaitu pendekatan politik, partisipatif, teknokratis, 'bottom-up' dan 'top down' dalam perencanaan pembangunan.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 itu, proses penyusunan rencana pembangunan dan penganggaran diharapkan juga terjadi secara partisipatif dengan menyerap aspirasi dari masyarakat, yang dilaksanakan melalui Musrenbang. Kegiatan Musrenbang dikoordinir oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas No. 0259/M.PPN/I/2005 dan 050/166/SJ tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musrenbang mengindikasikan bahwa keluaran dari proses panjang Musrenbang hingga tingkat nasional antara lain dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) beserta Rencana Anggarannya (Rancangan APBN) menjadi bahan pembahasan di Sidang Kabinet, untuk kemudian didapatkan Rancangan APBN usulan Pemerintah yang kemudian dibahas bersama DPR untuk ditetapkan menjadi APBN dengan UU APBN. Namun, aturan tentang penggunaan RKP sebagai landasan penyusunan RAPBN secara eksplisit hanya terdapat ketentuannya pada Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang.

Misalnya pada Surat Edaran Bersama No. 0259/M.PPN/I/2005 dan No. 050/166/SJ tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musrenbang dinyatakan bahwa "Pemerintah

dan Daerah wajib menyusun dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai landasan penyusunan RAPBN/RAPBD 2006” (Butir A. Kepastian bahwa RKP dan RKPD seharusnya adalah produk dari Musrenbang, ditegaskan dalam Butir A.3 Surat Edaran itu, yaitu “Musrenbang berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang rancangan RKP dan RKPD yang menitikberatkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kegiatan antar kementerian/ lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional dan daerah.

Sementara, pada Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 hanya disebutkan bahwa Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) disusun berdasarkan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah (RKP), dan Pagu Anggaran K/L (Pasal 6 Ayat 1). Peraturan Pemerintah ini sudah tidak menyebutkan lagi bahwa RKP dihasilkan dari Musrenbang yang mengikutsertakan masyarakat. Dengan demikian tampaknya proses perencanaan dan penganggaran dalam penyusunan RKA-KL yang nantinya akan menjadi materi untuk RAPBN diasumsikan sudah mengakomodasi partisipasi dari masyarakat. Berdasarkan Tata Tertib DPR RI No. 1 Tahun 2009-2014, masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses.

Adapun yang dimaksud dengan masukan tertulis dan masukan lisan yaitu: Masukan tertulis dari masyarakat dapat disampaikan kepada anggota dan/atau pimpinan alat kelengkapan DPR RI. Dalam hal masukan diberikan dalam proses

pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN masukan disampaikan kepada pimpinan komisi. Masukan disampaikan dengan menyebutkan identitas yang jelas ditujukan kepada pimpinan DPR, pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, yang menyiapkan dan menangani pembahasan rancangan undang-undang, serta melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang, atau kebijakan pemerintah. Masukan lisan dari masyarakat dapat disampaikan melalui pertemuan dalam bentuk rapat dengar pendapat umum (RDPU), pertemuan dengan pimpinan Masukan lisan dari masyarakat dapat disampaikan melalui pertemuan dalam bentuk rapat dengar pendapat umum (RDPU), pertemuan dengan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, atau pertemuan dengan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran didampingi oleh beberapa anggota yang terlibat dalam penyiapan rancangan undang-undang. Hasil pertemuan menjadi bahan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dipersiapkan.

Kemudian untuk peran dari Media Massa dalam kehidupan sosial dan politik Indonesia khususnya terkait dengan penyusunan APBD adalah bahwa media massa mempunyai peran yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat. Peran komunikasi sangat menentukan dalam penyampaian informasi maupun suatu kebijakan pemerintah. Sejalan dengan tingkat perkembangan teknologi komunikasi yang kian pesat, maka metode komunikasi pun mengalami perkembangan yang pesat pula. Namun semua itu, mempunyai aksentuasi sama yakni komunikator

menyampaikan pesan, ide, dan gagasan, kepada pihak lain (komunikan). Hanya model yang digunakannya berbeda-beda.

Bila dirinci secara lebih kongkrit, metode komunikasi dalam dunia kontemporer saat ini yang merupakan pengembangan dari komunikasi verbal dan non-verbal meliputi banyak bidang, antara lain jurnalistik, hubungan masyarakat, periklanan, pameran/eksposisi, propaganda, dan publikasi. Berdasarkan metode dalam komunikasi seperti tersebut tadi, semakin jelas kiranya, bahwa propaganda menjadi salah satu metode dalam komunikasi.

Tentunya, karena propaganda menjadi bagian dari kegiatan komunikasi, maka metode, media, karakteristik unsur komunikasi (komunikator, pesan, media, komunikan) dan pola yang digunakan, sama dengan model-model komunikasi lain.

Oleh karena itu, unsur komunikasi secara umum juga berlaku bagi propaganda.

Menghadapi pemilu 2004, media massa memiliki fungsi dan peranan yang sangat penting. Sebagai langkah awal perbaikan politik untuk mencapai keberhasilan pemerintahan yang demokratis, sangat ditentukan peran media massa dalam mempropagandakan pesan-pesan yang penuh harapan kepada masyarakat sebagai upaya pemulihan krisis multidimensional. Apabila pelaksanaan pemilu 2004 mendapat dukungan dari sebagian masyarakat maka akan berdampak pada jalannya pemerintahan selanjutnya.

Media massa dapat merubah gaya hidup atau budaya lokal setempat, dengan cara mempengaruhi (*persuade*) cara berfikir suatu kelompok atau kalangan masyarakat tertentu agar menyukai atau mengikuti suatu hal yang baru atau asing

bagi mereka. Pengaruh dari media massa tersebut dapat berdampak positif maupun negatif dan dapat berwujud dalam suatu proses modernisasi ataupun westernisasi.

Menurut McQuail (2000: 102) bahwa, “*the mass media are largely responsible for what we call either mass culture or popular culture, and they have ‘colonized’ other cultural forms in the process*” (media massa bertanggung jawab atau mempunyai peran besar terhadap apa yang disebut kebudayaan massa atau budaya populer, dan dalam prosesnya media massa telah ‘menjajah’ bentuk budaya lain). Dengan demikian media massa dapat mensosialisasikan dan menanamkan budaya populer negara Barat di negara Asia, contohnya: berbagai produk ataupun gaya hidup Barat dengan mudahnya diterima oleh masyarakat Asia seperti minuman kaleng Coca Cola, makanan cepat saji (seperti: McDonald’s, KFC, Pizza Hut), celana jeans, musik dan para penyanyi Barat (seperti: Madonna, Justin Timberlake, atau Rihanna). Melalui televisi dan majalah, penyebaran budaya atau gaya hidup yang berlaku di negara Barat dilakukan dengan cara yang sangat menarik di negara-negara Asia.

Ditayangkannya berbagai film barat yang mengangkat gaya hidup Barat yang bebas dan individualis mampu merubah kelakuan (*attitude*) dan perilaku (*behavior*) masyarakat timur di negara-negara Asia, khususnya para remaja. Bisa dikatakan, sebagian besar remaja Asia juga menganggap bahwa kebudayaan asing seperti mengkonsumsi produk Barat atau mengikuti gaya hidup masyarakat barat adalah sesuatu yang modern dan dapat menambah wawasan mereka. Saat ini, gaya hidup masyarakat di Indonesia pun menunjukkan suatu transisi, karena kebudayaan Timur yang berlaku telah “terjajah” oleh kebudayaan asing yang

dianggap lebih modern, praktis dan bebas. Hal ini tentunya memberikan dampak negatif bagi perkembangan budaya lokal setempat (budaya timur) yang seharusnya dilestarikan dan diterapkan oleh remaja Indonesia pada umumnya. Dari cara berpakaian, ragamnya restoran franchise asing, selera musik hingga cara berbahasa di Indonesia sudah banyak dipengaruhi oleh budaya barat. Sangatlah jelas bahwa proses ini termasuk dalam unsur westernisasi.

Di lain hal, media massa pun mempunyai dampak yang positif apabila arahnya menuju proses modernisasi, misalnya: sosialisasi gaya hidup yang positif dan modern yang tidak menimbulkan pengikisan budaya lokal setempat. Dalam kehidupan sehari-hari, contoh kongkritnya ialah fungsi media dalam menginformasikan ilmu pengetahuan, inovasi pendidikan maupun teknologi terbaru. Perusahaan asing dunia yang bergerak pada bidang teknologi (misalnya: komputer, peralatan rumah tangga dan kendaraan) menggunakan media massa untuk memperkenalkan inovasi terbaru dari produk mereka, baik berbentuk iklan komersil ataupun liputan berita. Secara tidak langsung, informasi yang ditayangkan memberikan pengetahuan baru bagi masyarakat luas dan mampu membuat masyarakat luas untuk segera menggunakan barang-barang tersebut. Masyarakat yang dulunya membersihkan lantai rumah dengan cara menyapu, sekarang sudah dapat menggunakan vacuum cleaner. Teknologi komunikasi pun semakin marak dengan adanya iklan-iklan televisi maupun majalah yang menampilkan perkembangan inovasi yang dimiliki produk-produk telepon genggam ataupun internet. Dengan mudahnya masyarakat terpengaruh oleh media massa untuk

menggunakan produk-produk terbaru demi untuk mengikuti perkembangan teknologi yang semakin hari semakin cepat.

Sebagaimana telah dibahas di atas bahwa begitu besarnya peran media massa dalam kehidupan masyarakat, yang mampu mempengaruhi dan merubah cara berpikir suatu kelompok masyarakat. Kekuatan media massa ini juga digunakan oleh pemerintah maupun suatu kelompok masyarakat tertentu di suatu pemerintahan untuk mempengaruhi opini publik. Dalam dunia politik pun media massa digunakan sebagai alat penyampaian informasi dan pesan yang sangat efektif dan efisien.

Berdasarkan temuan lapangan didapatkan bahwa fungsi-fungsi media massa adalah:

- (a) Sebagai pengamat lingkungan dari kondisi sosial politik yang ada. Media massa berfungsi sebagai alat kontrol sosial politik yang dapat memberikan berbagai informasi mengenai penyimpangan sosial itu sendiri, yang dilakukan baik oleh pihak pemerintah, swasta, maupun oleh pihak masyarakat. Contoh penyimpangan-penyimpangan seperti praktik KKN oleh pemerintah, penjualan pasir ke Singapura yang mengakibatkan tujuh pulau hilang dan tenggelam (suatu kerugian yang lebih besar dari sekadar perebutan pulau Sipadan dan Ligitan), perilaku masyarakat yang tidak tertib hukum/anarkis, polemik Susno-Polri, dan lain-lain. Berbagai permasalahan sosial tersebut akan membuka mata kita bahwa telah terjadi sesuatu yang tidak sesuai dengan aturan yang ada.

(b) Sebagai pembentuk agenda (*agenda setting*) yang penting dalam isi pemberitaannya. Pembentukan opini dengan cara pembentukan agenda atau pengkondisian politik sehingga masyarakat terpengaruh untuk mengikuti dan mendukung rencana-rencana pemerintah. Contohnya: wacana pembatasan subsidi BBM untuk sepeda motor, SKPP Bibit-Candra, dan lain-lain.

(c) Media massa merupakan platform (batasan) dari mereka yang punya advokasi dengan bukti-bukti yang jelas bagi para politisi, jurubicara, dan kelompok kepentingan. Ada pembagian lain dari komunikator politik, yaitu yang disebut dengan komunikator profesional. Pembagian ini muncul karena kemajuan-kemajuan dalam dunia teknologi komunikasi. Sehingga ada batasan/pembagian tugas dan peranan penyampaian pesan politik.

(d) Media massa mampu menjadi tempat berdialog tentang perbedaan pandangan yang ada dalam masyarakat atau diantara pemegang kekuasaan (yang sekarang maupun yang akan datang). Media massa sebagai sarana untuk menampung berbagai pendapat, pandangan, dan paradigma dari masyarakat yang ingin ikut andil dalam membangun sistem politik yang lebih baik.

(e) Media massa merupakan bagian dari mekanisme penguasa untuk mempertahankan kedudukannya melalui keterangan-keterangan yang diungkapkan dalam media massa. Hal ini kerap terjadi pada masa Orba, ketika masa Presiden Soeharto berkuasa yang selalu menyampaikan keberhasilan-keberhasilan dengan maksud agar masyarakat mengetahui bahwa pemerintahan tersebut harus dipertahankan apabila ingin mengalami kemajuan yang berkesinambungan.

(f) Media massa bisa merupakan insentif untuk publik tentang bagaimana belajar, memilih, dan menjadi terlibat daripada ikut campur dalam proses politik.

Keikutsertaan masyarakat dalam menentukan kebijakan politik bisa disampaikan melalui media massa dengan partisipasi dalam poling jajak pendapat dan dialog interaktif. Hasil dari poling atau jajak pendapat tersebut akan merefleksikan arah kebijakan para politisi. Seperti hasil poling akhir-akhir ini dinyatakan bahwa sebagian besar masyarakat pemilih pada pemilu 2009, mengharapkan pemerintah hasil Pemilu dapat memprioritaskan perbaikan ekonomi. Hanya sebagian kecil dari masyarakat yang memilih untuk prioritas pemberantasan korupsi. Hal ini yang menjadi kekhawatiran para aktivis anti korupsi bahwa hasil itu akan mempengaruhi arah kebijakan pemerintah sebagai kecenderungan sebagian besar kelompok masyarakat.

(g) Media massa bisa menjadi penentang utama terhadap semua upaya dari kekuatan-kekuatan yang datang dari luar media massa dan menyusup ke dalam kebebasannya, integritasnya, dan kemampuannya di dalam melayani masyarakat. Fakta-fakta kebenaran yang diungkapkan oleh media massa dapat menyadarkan masyarakat tentang adanya kekuatan-kekuatan berupa terorisme atau premanisme, maupun intimidasi dari pihak-pihak tertentu yang mencoba mengkaburkan suatu permasalahan.

(h) Media massa punya rasa hormat kepada anggota khalayak masyarakat, sebagai kelompok yang punya potensi untuk peduli dan membuat sesuatu menjadi masuk akal dari lingkungan politiknya. Adanya kecenderungan dalam menilai para politisi, komunikator politik, aktivis adalah sebagai pihak yang selalu

bicara dengan publik. Oleh karena itu khalayak komunikasi (khususnya dalam komunikasi politik) pada umumnya akan terpusat pada masalah opini publik.

Dari gambaran di atas mengenai fungsi media massa dalam kaitannya sebagai alat politik, maka semakin jelas bahwa peran media massa sangat besar dalam kekuasaan pemerintahan. Pendapat ini juga dipertegas dengan pernyataan Harold Lasswell, bahwa Politik tidak bisa dipisahkan dari pengertian kekuasaan dan manipulasi yang dilakukan oleh para elit penguasa atau *counter elite*.

Berdasarkan paparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa peran dan relasi masing-masing aktor dalam proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI terutama terkait peran LSM dan media massa adalah sebagai berikut:

- (a) Dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi negara dalam mencapai tujuan bernegara, Pemerintah menyusun rancangan program pembangunan beserta penganggarannya. Kemudian rancangan itu dibahas bersama pemangku kebijakan lainnya terutama lembaga legislatif untuk kemudian ditetapkan untuk dilaksanakan. Untuk menuju proses itu, Pemerintah menerapkan paradigma pembangunan partisipatif, dimana partisipasi masyarakat diberikan tempatnya. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah melembagakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di semua peringkat pemerintahan dan perencanaan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan serta menekankan tentang perlunya sinkronisasi lima pendekatan perencanaan yaitu

pendekatan politik, partisipatif, teknokratis, 'bottom-up' dan 'top down' dalam perencanaan pembangunan.

- (b) Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 itu, proses penyusunan rencana pembangunan dan penganggaran diharapkan juga terjadi secara partisipatif dengan menyerap aspirasi dari masyarakat, yang dilaksanakan melalui Musrenbang. Kegiatan Musrenbang dikoordinir oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas No. 0259/M.PPN/I/2005 dan 050/166/SJ tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musrenbang mengindikasikan bahwa keluaran dari proses panjang Musrenbang hingga tingkat nasional antara lain dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) beserta Rencana Anggarannya (Rancangan APBN) menjadi bahan pembahasan di Sidang Kabinet, untuk kemudian didapatkan Rancangan APBN usulan Pemerintah yang kemudian dibahas bersama DPR untuk ditetapkan menjadi APBN dengan UU APBN. Namun, aturan tentang penggunaan RKP sebagai landasan penyusunan RAPBN secara eksplisit hanya terdapat ketentuannya pada Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang. Misalnya pada Surat Edaran Bersama No. 0259/M.PPN/I/2005 dan No. 050/166/SJ tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musrenbang dinyatakan bahwa "Pemerintah dan Daerah wajib menyusun dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja

Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai landasan penyusunan RAPBN/RAPBD 2006” (Butir A. Kepastian bahwa RKP dan RKPD seharusnya adalah produk dari Musrenbang, ditegaskan dalam Butir A.3 Surat Edaran itu, yaitu “Musrenbang berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang rancangan RKP dan RKPD yang menitikberatkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kegiatan antar kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional dan daerah.

(c) Sementara, pada Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 hanya disebutkan bahwa Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) disusun berdasarkan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah (RKP), dan Pagu Anggaran K/L (Pasal 6 Ayat 1). Peraturan Pemerintah ini sudah tidak menyebutkan lagi bahwa RKP dihasilkan dari Musrenbang yang mengikutsertakan masyarakat. Dengan demikian tampaknya proses perencanaan dan penganggaran dalam penyusunan RKA-KL yang nantinya akan menjadi materi untuk RAPBN diasumsikan sudah mengakomodasi partisipasi dari masyarakat. Berdasarkan Tata Tertib DPR RI No. 1 Tahun 2009-2014, masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses:

(d) Adapun yang dimaksud dengan masukan tertulis dan masukan lisan yaitu: Masukan tertulis dari masyarakat dapat disampaikan kepada anggota dan/atau pimpinan alat kelengkapan DPR RI. Dalam hal masukan diberikan dalam

proses pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN masukan disampaikan kepada pimpinan komisi. Masukan disampaikan dengan menyebutkan identitas yang jelas ditujukan kepada pimpinan DPR, pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, yang menyiapkan dan menanggapi pembahasan rancangan undang-undang, serta melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang, atau kebijakan pemerintah. Masukan lisan dari masyarakat dapat disampaikan melalui pertemuan dalam bentuk rapat dengar pendapat umum (RDPU), pertemuan dengan pimpinan Masukan lisan dari masyarakat dapat disampaikan melalui pertemuan dalam bentuk rapat dengar pendapat umum (RDPU), pertemuan dengan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, atau pertemuan dengan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran didampingi oleh beberapa anggota yang terlibat dalam penyusunan rancangan undang-undang. Hasil pertemuan menjadi bahan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dipersiapkan.

5.3 Faktor-faktor yang Mendukung dan Menghambat Proses Penyusunan

Kebijakan APBN di DPR-RI

5.3.1 Faktor Internal di dalam Komisi DPR

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Tugas dan kewenangan DPR terkait dengan proses penganggaran di antaranya adalah: a) menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD); b) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah; c) menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya, terdapat alat kelengkapan DPR yang terdiri dari (i) Pimpinan; (ii) Komisi; (iii) Badan Musyawarah; (iv) Badan Legislasi; (v) Badan Urusan Rumah Tangga; (vi) Badan Kerjasama Antar-Parlemen; (vii) Badan Kehormatan; (viii) Panitia Anggaran; dan (ix) Alat Kelengkapan lain yang diperlukan.

Selanjutnya terkait dengan kebijakan penyusunan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) berdasarkan kesepakatan-kesepakatan dalam pembicaraan pendahuluan dan persetujuan rancangan awal rencana kerja pemerintah oleh DPR diatas, Menteri Keuangan menerbitkan Surat Edaran mengenai pagu sementara yang selanjutnya dijadikan acuan oleh Kementerian negara/lembaga untuk menyesuaikan rencana kerja (Renja) menjadi rencana kerja dan anggaran kementerian / lembaga (RKA-KL) yang dirinci menurut unit organisasi, fungsi, sub fungsi program, kegiatan, sub kegiatan dan detail rincian kegiatan. Dalam pelaksanaannya, berdasarkan pagu sementara tersebut masing-masing kementerian / lembaga menyusun RKAKL dengan mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Rencana Kerja Strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra-KL), serta peraturan mengenai petunjuk penyusunan

dan penelaahan rencana kerja dan anggaran kementerian / lembaga dan penyusunan, penelaahan, pengesahan dan pelaksanaan dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA).

Himpunan RKAKL yang merupakan hasil penelaahan RKA-KL bersama yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Anggaran dan kementerian / lembaga terkait, selanjutnya menjadi bagian dari Rancangan Undang-undang APBN dan Nota Keuangan yang disampaikan langsung oleh Presiden di depan Dewan Perwakilan Rakyat. Pembahasan rancangan Undang-undang APBN dilakukan oleh DPR melalui Rapat Dengar Pendapat (RDP) yang dilaksanakan oleh komisi-komisi dengan kementerian/lembaga yang terkait. Dalam pembahasan tersebut yang dibahas adalah usulan kementerian yang dituangkan dalam formulir-formulir dokumen RKAKL yang berisi indikator keluaran dari masing-masing kegiatan di dalam program tertentu, sub fungsi tertentu dan fungsi tertentu.

Dokumen RKA-KL merupakan dokumen pemerintah yang berisi rencana kerja dan anggaran tiap-tiap kementerian negara/lembaga yang digunakan dalam pembahasan dengan DPR yang seharusnya fokus kepada upaya program dan kegiatan beserta alokasi anggaran yang bermanfaat kepada masyarakat luas, namun dalam pelaksanaannya saat ini kewenangan DPR dapat dapat mengajukan berbagai pertanyaan kepada kementerian/lembaga yang sangat detil, dapat mengubah, mengurangi, menambah dan atau merealokasi kegiatan-kegiatan yang diusulkan.

Hasil-hasil pembahasan dari komisi-komisi terkait di DPR dengan kementerian/lembaga tersebut disampaikan kepada Panitia Anggaran yang

selanjutnya diadakan rapat kerja dengan Pemerintah dalam Rapat paripurna pengesahan UU APBN.

Kesepakatan rapat kerja Pemerintah dengan Panitia Anggaran DPR mengenai belanja Kementerian Negara/Lembaga tahun anggaran tertentu di tuangkan kembali dalam pagu definitif melalui Surat Edaran yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan, dalam hal tidak ada perubahan sesuai kesepakatan berdasarkan pagu sementara maka pagu definitif tidak akan diterbitkan, namun dalam kenyataannya semenjak tahun 2005 sampai dengan saat ini selalu terdapat perubahan terhadap kesepakatan berdasarkan pagu sementara yang ditetapkan sebelumnya. Dalam tahun anggaran 2010, Surat Edaran tentang pagu definitif kementerian negara/lembaga tahun 2010 meliputi kesepakatan belanja total seluruh kementerian/lembaga serta kebijakan-kebijakan lainnya dalam hal belanja negara. Hal-hal yang diatur dalam Surat Edaran dimaksud menyangkut diantaranya adalah mengenai format pagu definitif, pedoman pengalokasian pagu definitif, hal-hal yang harus dipenuhi dalam RKA-KL tahun anggaran tertentu, hal-hal yang perlu diperhatikan, jadwal penyelesaian RKA-KL serta lampiran-lampiran yang berisi alokasi dana perprogram per sumber dana untuk seluruh kementerian negara/lembaga.

Sesuai Undang-undang APBN yang ditetapkan bersama oleh DPR dan Presiden serta pagu definitif tahun anggaran selanjutnya, kementerian negara / lembaga kembali menyusun rencana kerja dan anggaran sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), kesepakatan-kesepakatan dengan DPR dan aturan-aturan mengenai penyusunan RKA-KL, standar biaya umum (SBU), standar biaya khusus

(SBK), kelengkapan data pendukung dan lain-lainnya. Dalam praktek pelaksanaannya sering ditemui usulan-usulan kegiatan yang tidak sesuai dengan kaidah-kaidah perencanaan namun telah mendapat persetujuan DPR-RI (merupakan hak budget DPR). Rencana kegiatan dan anggaran kementerian lembaga (RKA-KL) selanjutnya ditelaah kembali dan disahkan oleh Direktorat Jenderal Anggaran melalui dokumen yang dikenal dengan Satuan Anggaran Per Satuan Kerja (SAP-SK) sebagai rincian dari Rancangan Peraturan Presiden mengenai Rincian Belanja Pemerintah Pusat sebagaimana di atur dalam peraturan per undang-undangan. Sesuai jadwal waktu yang ditetapkan dalam Surat Edaran mengenai pagu definitif tersebut rancangan Peraturan Presiden ditetapkan oleh Presiden yang selanjutnya menjadi dasar kementerian lembaga membuat konsep Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DIPA) untuk dimintakan pengesahan oleh Menteri Keuangan cq Direktur Jenderal Perbendaharaan.

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa factor secara internal DPR RI yang menjadi penyebab terhambatnya proses penyusunan APBN adaklah terkait dengan beberapa faktor yang mengakibatkan tidak optimalnya belanja APBN untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, antara lain target belanja APBN yang terus meningkat, pajak yang terlalu fokus pada wajib pajak terdaftar, proses APBN-P yang tidak fleksibel dan pengawasan yang berkarakter *watchdog*. Kebijakan Menteri Keuangan yang dinilai sudah mulai mempertimbangkan fluktuasi penerimaan yang berdampak pada besarnya pengeluaran dan tidak berpatok pada pengeluaran yang terus meningkat. Persoalannya adalah penerimaannya naik turun, pengeluarannya naik terus. Itu yang menjadi masalah kita. (Namun), saya

lihat dua tahun terakhir sudah mulai berani untuk menurunkan (target pengeluaran), jadi Ibu Sri Mulyani, saya lihat sudah mulai berani menurunkan targetnya tidak selalu naik terus. Permasalahan pajak yang lebih fokus mengejar wajib pajak terdaftar dirasa kurang efektif. “Yang benar-benar dipotong dari kantornya, yang benar-benar dia membayar pajak tidak lebih dari 30%. Sisanya yang 70% ini adalah kebanyakan sektor informal. (Sekarang ini) yang dikejar-kejar adalah orang yang sudah bayar pajak. E-KTP akan menjadi nomor wajib pajak harus segera dilaksanakan.

Selain itu, proses APBN Perubahan (APBN-P) memerlukan persetujuan DPR dirasa menghambat fleksibilitas APBN untuk mengantisipasi perubahan ekonomi dan lingkungan yang semakin cepat. Ke depan dalam membuat APBN itu perlu adanya keleluasaan untuk mengalihkan anggaran. Ekonomi bisa terganggu karena APBN-P itu butuh persetujuan dari DPR (yang bisa memakan waktu 2-3 bulan). Sistem pengawasan anggaran (oleh KPK, BPK misalnya) yang dirasakan masih bersifat watchdog, mengakibatkan ketakutan untuk membelanjakan anggarannya.

Hal ini seperti yang disampaikan oleh Ketua Fraksi, KBF, terkait dengan dinamika internal DPR yang menjadikan proses penyusunan APBN terhambat atau luncur, sebagai berikut:

“... Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) telah tetap berkomitmen berperilaku dewasa serta selalu berusaha mengedepankan kesantunan dalam berpolitik. Kristalisasi kesantunan berpolitik PKB setidaknya tercermin dari slogannya yang berbunyi, “Politik rahmatan lil alamin”. Melalui slogan ini, kesadaran pertama yang ingin ditanamkan dan menjadi roh serta spirit perjuangan PKB adalah mengedepankan politik aspiratif yang berasaskan keterbukaan dan kesetaraan. Dalam pandangan saya, “politik rahmatan lil alamin” yang ingin dikembangkan PKB tidak lepas dari akar kesadaran platonik yang menyebut

manusia sebagai zoon politicon. Manusia selalu berpolitik, kata Plato, bahkan keputusannya untuk tidak berpolitik pun sesungguhnya merupakan tindakan politik. Oleh karenanya, politik adalah hal yang penting dalam sejarah hidup manusia, apalagi dalam kaitannya berbangsa dan bernegara. Dalam konteks proses politik APBN ruh perjuangan PKB adalah nyata. APBN yang berbasis rakyat ... Pemerintah diharap dapat menjaga kredibilitas eksekusi dan pelaksanaan APBN 2018 agar tidak menimbulkan kegaduhan yang dapat mengganggu aktivitas perekonomian nasional. Fraksi PKB berpendapat bahwa perlu adanya sinkronisasi dan proses komunikasi yang kuat antara Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan mekanisme baru penyaluran dana transfer dan dana desa yang berbasis pada kinerja penyerapan dana dan pencapaian output. Fraksi PKB juga berpendapat bahwa formula penghitungan alokasi dana desa harus menitikberatkan pada tingkat kesulitan dan karakteristik dari masing-masing desa. Fraksi PKB setuju agar RUU APBN TA 2018 dapat diambil keputusan pada tahap selanjutnya sesuai dengan prosedur, mekanisme dan ketentuan yang berlaku". (Wawancara, Juni 2017).

Berdasarkan data di atas diketahui bahwa faktor pendukung DPR memiliki tugas dan wewenang:

- (a) memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan Presiden);
- (b) memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama;
- (c) menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK; dan
- (d) memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.

Hal ini seperti yang disampaikan oleh PAN, sebagai berikut:

"Terkait kebijakan APBN PAN menjelaskan bertujuan mewujudkan kesejahteraan sosial lewat kemakmuran yang berkeadilan dengan berlandaskan moralitas serta menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia. Kemakmuran ditopang oleh tiga pilar utama, yakni pertumbuhan yang dinamis, stabilitas dan efisiensi. Sedangkan keadilan disangga oleh

kebebasan, persamaan dan tertib sosial. PAN memprioritaskan agenda pembangunan yang mengangkat penduduk dari lembah kemiskinan, memerangi pengangguran, dan memperluas kesempatan kerja. Penanganan yang bersifat segera diupayakan untuk menguatkan sendi-sendi ekonomi yang menjamin pembangunan yang berkelanjutan. Semangat cinta sesama harus terus digelorakan demi kebaikan dan kebersamaan sebagai bangsa. Seharusnya reformasi menjadi momentum Indonesia menjadi lebih baik, untuk itu marilah kita semua untuk tidak mengingkari lahirnya bangsa Indonesia yang berdasarkan prinsip-prinsip kebersamaan atas berbagai perbedaan yang ada Fraksi PAN meminta Pemerintah dan Bank Indonesia meningkatkan koordinasinya untuk bekerja keras menjaga inflasi dan menjaga stabilitas nilai tukar di pasar uang. Selain itu juga meminta Pemerintah untuk mengantisipasi situasi politik nasional di tahun 2018 semoga tetap kondusif sehingga dapat menjaga kepercayaan dunia internasional tetap baik. PAN meminta Pemerintah agar *cost recovery* pada 2018 perlu diawasi secara mendalam mengingat pada 2015 BPK menemukan adanya penggelembungan *cost recovery* pada beberapa Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) yang sangat berdampak positif bagi upaya penciptaan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan”. (Wawancara, Juni 2017).

Berdasarkan data di atas diketahui bahwa faktor penghambat DPR adalah karena DPR adalah lembaga politik yang terdiri dari berbagai fraksi selain juga kepentingan ekonomi liberal. Adanya partai memerintah dan koalisi pemerintah menjadikan proses di DPR semakin keras. Hal ini menunjukkan agar kepentingan aspirasi rakyat konstituen terwadahi. Faktor penghambat nyata adalah kepentingan yang ingin terwadahi dalam program di APBN oleh masing-masing fraksi dim DPR.

Hal ini seperti yang disampaikan oleh FKS, sebagai berikut:

“Partai Keadilan Sejahtera menyoroti APBN 2018 di bawah Pemerintahan Jokowi-JK, yang dinilai tidak sehat. Mengevaluasi APBN 2018 yang telah disepakati adalah sebuah produk politik. Sehingga APBN menggambarkan prevensi politik kebijakan pemerintah mendatang. APBN 2018 pemerintah terlalu optimis sehingga APBN tidak realistis. Sebaiknya pemerintah melihat pertumbuhan ekonomi negara baru menyusun APBN yang realistis. APBN Pemerintah Jokowi-JK tidak berkesinambungan. Presiden selalu bilang uangnya ada, tinggal kerja saja. Tetapi PKS melihat justru

sebaliknya, uangnya tidak ada dan akhirnya pemerintah terpaksa terus menghutang. APBN secara fiskal tidak sehat. Ini akan berbahaya bagi negara. Dalam kondisi normal saja kondisi Pemerintah ngos-ngosan, apalagi kalau datang kondisi krisis baik dari internal atau eksternal. Pemerintah saat ini gencar melakukan pembelanjaan infrastruktur. Tetapi faktanya, dari pembelanjaan besar itu tidak memberikan pertumbuhan ekonomi yang besar. Realisasi pertumbuhan badan modal di era Jokowi-JK hanya sedikit. Akibatnya infrastruktur yang digembor-gemborkan justru berjalan lambat ... Fraksi PKS berpendapat bahwa penetapan target pertumbuhan sebesar 5,4 persen dalam 2018 terlalu optimistis. PKS menilai keseimbangan primer masih mengalami defisit cukup tinggi, dimana dalam hasil pembahasan mencapai Rp87,3 triliun meningkat Rp9 triliun dari ajuan awal, mencerminkan ketidakmandirian fiskal dan mengancam keberlanjutan fiskal. Hal ini disebabkan defisit anggaran yang semakin besar. Pemerintah harus benar-benar menjaga dan menekan realisasi defisit primer. Selain itu, pembiayaan defisit telah bergeser dari penarikan utang menjadi lelang SBN terutama denominasi Rupiah. Namun tetap saja porsi kepemilikan asing sangat dominan. Kondisi tersebut akan mempengaruhi indikator makroekonomi, terutama moneter (nilai tukar) dan perbankan (suku bunga double digits). PKS juga mendesak Pemerintah untuk memperbaiki manajemen pengelolaan karena perencanaan Pemerintah yang kurang kredibel, utang yang ditarik tidak terserap dengan baik sehingga menjadi SILPA". (Wawancara, Juli 2017).

Berdasarkan paparan di atas maka dapat diketahui bahwa factor internal yang menghambat dan memperlancar proses penyusunan APBN adalah sebagai berikut:

- (a) Faktor hubungan eksekutif dan legislatif terbukti berpengaruh positif terhadap keterlambatan penyusunan. APBN atau dapat dikatakan bahwa dorongan peningkatan faktor hubungan eksekutif dan legislatif yang semakin baik akan berpotensi mengurangi keterlambatan penyusunan APBN;
- (b) Faktor latar belakang pendidikan terbukti berpengaruh positif terhadap keterlambatan penyusunan APBN atau dapat dikatakan bahwa dorongan

peningkatan faktor latar belakang pendidikan yang semakin baik akan berpotensi mengurangi keterlambatan penyusunan APBN;

(c) Faktor indikator kinerja terbukti berpengaruh positif terhadap keterlambatan penyusunan APBN atau dapat dikatakan bahwa dorongan peningkatan faktor indikator kinerja yang semakin baik akan berpotensi mengurangi keterlambatan penyusunan APBN.

(d) Komitmen terbukti tidak berpengaruh terhadap keterlambatan penyusunan APBN atau dapat dikatakan bahwa dorongan peningkatan komitmen yang semakin baik akan berpotensi mengurangi keterlambatan penyusunan APBN.

(e) Faktor penyusun APBN terbukti berpengaruh positif terhadap keterlambatan penyusunan APBN atau dapat dikatakan bahwa dorongan peningkatan faktor penyusun APBN yang semakin baik akan berpotensi mengurangi keterlambatan penyusunan APBN.

5.3.2 Faktor Eksternal dari Pemerintah, Swasta dan Masyarakat

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

dikombinasikan dengan sistem multipartai. Di samping itu, koalisi juga dapat digunakan untuk meminimalkan kemungkinan terjadinya *deadlock* dalam pengambilan suatu kebijakan.

Sebagaimana disampaikan oleh salah satu anggota dewan dari parpol koalisi pemerintah yaitu bahwa:

“Semua masyarakat Indonesia memahami bahwa di legislatif (DPR-RI) terbangun dua koalisi, yakni koalisi pemerintah (partai pendukung pemerintah) dengan koalisi DPR-RI yang tidak mendukung pemerintah sebab sejak proses penalonan dan pemilihan presiden itu yang terjadi. Keadaan itu terbawa ke dalam mekanisme kerja dewan, termasuk dalam proses penyusunan anggaran APBN. Kami sadar bahwa kepentingan negara-bangsa yakni masyarakat Indonesia adalah harus diutamakan, tetapi tentu sejalan dengan visi-misi presiden terpilih. Koalisi parpol pun demikian, meskipun mungkin dikritis oleh banyak pihak utamanya koalisi parpol “sebelah” sebagai penyeimbang kontrol terhadap koalisi parpol pro pemerintah. Disamping itu ketika koalisi parpol ini ada yang ditugasi di komisi anggaran maka mereka membawa visi-misi presiden terpilih serta parpol yang diwakilinya sebagaimana janji politik saat kampanye pileg. Tidak hanya sebatas itu, komitmen anggota dewan pun dipertaruhkan serta kompetensinya dalam memahami politik anggaran atau kebijakan fiscal. Semua anggota dewan memang mendapatkan pendidikan tentang peran dan fungsi anggota dewan pada komisi masing-masing, tetapi itupun perlu menambah agar bisa mengikuti saat pembahasan RAPBN yang diajukan pemerintah. Disamping itu setiap anggota dewan didampingi staf ahli untuk menjalankan tugas fungsinya agar kinerjanya maksimal.”

Sedangkan oleh parpol yang bukan koalisi pemerintah menjelaskan bahwa:

“Kami sadar sejak awal ketika parpol kami tidak sebagai koalisi parpol pemerintah, sehingga dalam persidangan yang membahas RAPBN yang diajukan oleh presiden (pemerintah) maka sifat kritis sangat kami kedepankan. Meskipun demikian, kepentingan rakyatlah yang paling kami utamakan yakni apakah anggaran yang akan diputuskan itu sudah mencerminkan anggaran pro people, yang bisa meningkatkan partisipasi pendidikan untuk masyarakat miskin, melayani kebutuhan kesehatan masyarakat bawah, serta bisa membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat banyak. Kami sering berdebat dari sektor pemasukan (pajak, devisa, penjualan minyak mentah, laba BUMN, dan sebagainya). Namun pada kenyataannya, bahwa tidak hanya kritis saja tetapi juga kompetensi anggota dewan sangat dituntut dalam mengakkan komitmen

kerakyatannya. Sebab menyusun APBN tidak semudah dan sesederhana orang awam membayangkan, ternyata prosesnya luar biasa, ya menyangkut kapasitas dan komitmen anggota dewan, visi-misi parpol, baik koalisi dengan pemerintah maupun tidak koalisi pemerintah. Pemerintah (presiden) mengajukan nota keuangan dengan segala pertimbangannya, dan saat masuk pada pembahasan anggaran oleh komisi anggaran dewan maka komitmen berbangsa dan bernegara yang pro masyarakat miskin mendapatkan porsi besar sebagai salah satu warganegara terpilih mewakili masyarakat dapilnya. Untuk itu kami juga menjangkau aspirasi dari masyarakat dapil kami untuk diperjuangkan dalam proses kebijakan APBN di komisi anggaran dewan.”

Dari pernyataan kedua informan di atas dapat ditarik benang merah bahwa dalam proses penyusunan anggaran oleh komisi anggaran yang dijadikan sebagai kebijakan RAPBN untuk keberlangsungan pemerintah dimana faktor yang berpengaruh adalah dari visi-misi parpol, baik sendiri-sendiri maupun koalisi parpol. Disamping itu kompetensi dan kapasitas anggota dewan sangat diharapkan dengan didukung oleh komitmen mereka terhadap anggaran pro rakyat (*pro people budgeting*)

Sistem multipartai akan menciptakan koalisi partai politik (parpol) di legislatif sebagai pendukung eksekutif. Koalisi terbentuk karena adanya satu kesamaan pandangan dalam melaksanakan sistem pemerintahan yang baik dan stabil. Koalisi yang terbentuk di Indonesia dimaksudkan untuk mempermudah proses pembahasan dan persetujuan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) menjadi efektif dan efisien. Bagaimanapun, intervensi legislatif dalam kegiatan ekonomi akan turut memengaruhi keputusan ekonomi yang diambil pemerintah. Dengan kata lain, motif ekonomi legislatif juga akan turut mempengaruhi kondisi perekonomian

secara tidak langsung, terutama terkait dengan penyediaan barang dan jasa publik.

Di sisi lain, pilihan pemerintah dalam kegiatan ekonomi juga akan turut dipengaruhi oleh pilihan publik, terutama preferensi-preferensi individual para pemberi suara.

Hal ini kemudian akan berdampak pada stabilitas demokrasi dalam sistem demokrasi politik multipartai yang dianut

Faktor eksternal dalam penyusunan APBN adalah berasal dari pemerintah, swasta dan masyarakat, hal ini berdasarkan data lapangan diketahui bahwa hal yang

mempengaruhi penyusunan APBN ini mengacu pada UU No. 17 Tahun 2003,

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

APBN biasanya dimulai 1 Januari dan berakhir pada tanggal 31 Desember tahun anggaran. Di dalam APBN tersebut dicantumkan besarnya penerimaan dan pengeluaran negara, serta pembiayaan dalam tahun anggaran yang dicantumkan.

Artinya, segala sesuatu yang akan dilakukan oleh pemerintah dalam waktu 1 tahun harus sesuai dengan jumlah atau besaran anggaran yang telah ditetapkan dalam

APBN yang disusun di tahun sebelumnya. Hal ini seperti yang disampaikan oleh salah seorang Ketua Fraksi, DS, sebagai berikut:

“Fraksi PPP melihat bahwa tekanan hidup yang dihadapi rakyat semakin besar, diantaranya naiknya tarif dasar listrik, pemotongan subsidi, kenaikan sejumlah retribusi atau pajak telah memangkas daya beli masyarakat. Sejalan dengan itu sektor-sektor yang menjadi tumpuan rakyat seperti sektor pertanian dan kelautan juga tidak mengalami perkembangan yang mengembirakan. Oleh karena itu diperlukan politik fiskal dan politik penganggaran yang berpihak pada kesejahteraan rakyat, mampu menurunkan kemiskinan dan ketimpangan ekonomi”. (Wawancara, Juli 2017).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) mempunyai pengaruh yang besar dalam pembangunan ekonomi nasional, sehingga dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) harus secara realistis agar dapat memberi gambaran secara tepat, jelas dan transparan mengenai arah, sasaran, serta strategi kebijakan fiskal jangka menengah maupun sebagai bagian dari integral kebijaksanaan makro ekonomi jangka pendek dan jangka menengah dan mendukung program pembangunan ekonomi nasional oleh karena itu dalam perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) harus dilakukan pada pedoman prinsip kehati-hatian dan serealistis mungkin.

Oleh karena itu, dalam penyusunannya, RAPBN harus memiliki data-data yang nantinya dapat dijadikan asumsi-asumsi dalam menetapkan APBN untuk satu tahun ke depan. Apabila asumsi tersebut salah maka akan terjadi pembengkakan anggaran sehingga sangat memungkinkan untuk dilakukan perubahan APBN atau APBN-P.

Asumsi-asumsi atau hal-hal yang mempengaruhi RAPBN tersebut antara lain: yang *pertama*, yaitu harga minyak mentah dunia. Harga minyak mentah dunia dijadikan salah satu hal yang mempengaruhi RAPBN dikarenakan salah satunya karena Indonesia saat ini, tidak bisa lagi memenuhi kebutuhan konsumsi BBM (terutama bensin) dari produksi minyak nasional, sehingga Indonesia menjadi salah satu negara pengimpor BBM untuk kebutuhan konsumsi nasional. Akibatnya, harga minyak mentah dunia sangat penting untuk dijadikan sebagai salah satu asumsi dalam penyusunan RAPBN. Karena, dinamika atau pergerakan harga minyak mentah dunia akan sangat mempengaruhi pemenuhan penyediaan BBM di

Indonesia termasuk berapa besar subsidi yang harus diberikan. Apabila asumsi terhadap harga minyak mentah dunia ini meleset, maka akan terjadi suatu gejolak dalam anggaran pemerintah, termasuk yang baru-baru ini terjadi yaitu rencana kenaikan harga BBM karena harga minyak mentah dunia yang terus melambung.

Kedua adalah kurs rupiah. Salah satu indikator makro penting dalam penyusunan APBN adalah asumsi nilai tukar rupiah terhadap US\$. Asumsi besaran nilai tukar rupiah terhadap US\$ sangat berpengaruh terhadap penerimaan, pengeluaran serta pembiayaan dalam APBN. Nilai tukar rupiah merupakan satu indikator ekonomi makro yang terkait dengan besaran APBN. Asumsi nilai tukar rupiah berhubungan dengan banyaknya transaksi dalam APBN yang terkait dengan mata uang asing, seperti penerimaan pinjaman dan pembayaran utang luar negeri, penerimaan minyak dan pemberian subsidi BBM. Dengan demikian, variabel asumsi dasar ekonomi makro tersebut sangat menentukan besarnya penerimaan dan pengeluaran negara, termasuk dana perimbangan, serta besarnya pembiayaan anggaran.

Faktor *ketiga*, yaitu pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi adalah salah satu indikator perekonomian makro dimana terjadi perubahan kondisi perekonomian suatu negara secara berkesinambungan menuju keadaan yang lebih baik selama periode tertentu. Pertumbuhan ekonomi dapat diartikan juga sebagai proses kenaikan kapasitas produksi suatu perekonomian yang diwujudkan dalam bentuk kenaikan pendapatan nasional. Pertumbuhan ekonomi juga mempengaruhi penyusunan RAPBN karena tingginya tingkat pertumbuhan ekonomi yang terjadi dalam 1 tahun akan mempengaruhi pendapatan negara baik itu dari pajak, PNBP,

maupun hibah yang nantinya akan mempengaruhi berapa besar anggaran yang akan dipakai dalam penyusunan APBN 1 tahun ke depan.

Faktor yang *keempat* adalah tingkat suku bunga Bank Indonesia. Tingkat suku bunga BI termasuk salah satu faktor yang mempengaruhi penyusunan RAPBN dikarenakan perubahan tingkat suku bunga akan menyebabkan perubahan jumlah investasi dalam negeri, baik itu dari investor domestik maupun investor asing khususnya pada investasi portfolio yang umumnya berjangka pendek. Selain itu, perubahan tingkat suku bunga ini juga akan mempengaruhi tingkat penawaran dan permintaan pada pasar uang domestik. Apabila di dalam negeri terjadi peningkatan aliran modal masuk, hal ini akan menyebabkan terjadinya perubahan nilai tukar mata uang atau kurs rupiah terhadap mata uang asing di pasar valuta asing sehingga nantinya berpengaruh terhadap penerimaan, pengeluaran serta pembiayaan dalam APBN.

Faktor *kelima* yaitu inflasi. Inflasi adalah suatu proses meningkatnya harga-harga secara umum dan terus-menerus (kontinu) berkaitan dengan mekanisme pasar yang dapat disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain, konsumsi masyarakat yang meningkat, berlebihnya likuiditas di pasar yang memicu konsumsi atau bahkan spekulasi, sampai termasuk juga akibat adanya ketidaklancaran distribusi barang. Inflasi, yang dikutip dari Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2018, memberikan dampak tidak langsung terhadap APBN melalui melemahnya daya beli masyarakat yang pada akhirnya berdampak menurunkan pertumbuhan ekonomi yang artinya juga mempengaruhi pendapatan negara. Selain itu juga pengaruh inflasi terhadap RAPBN adalah inflasi juga merupakan proses

menurunnya nilai secara kontinu atau terus menerus sehingga akan berdampak pembiayaan APBN itu sendiri.

Faktor atau asumsi *keenam* adalah kebijakan fiskal. Kebijakan fiskal sering didefinisikan sebagai pengelolaan anggaran pemerintah untuk mempengaruhi suatu perekonomian, termasuk kebijakan perpajakan yang dipungut dan dihimpun, pembayaran transfer, pembelian barang-barang dan jasa-jasa oleh pemerintah, serta ukuran defisit dan pembiayaan anggaran, yang mencakup semua level pemerintahan. Kebijakan Fiskal juga merupakan hal yang mempengaruhi penyusunan RAPBN. Hal ini dikarenakan kebijakan fiskal dapat mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang layak tanpa adanya ketidakstabilan harga-harga di lain pihak. Artinya, semakin baik kebijakan fiskal yang diambil, maka pendapatan dan keseimbangan anggaran dalam APBN akan semakin baik pula.

Berdasarkan buku Keuangan Negara, kebijakan fiskal memiliki bentuk untuk keseimbangan anggaran dimana dalam masa depresi, pengeluaran perlu ditingkatkan diikuti pula dengan peningkatan penerimaan sehingga tidak akan memperbesar utang negara.

Faktor yang *ketujuh* adalah pendapatan perkapita. Pendapatan perkapita menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi RAPBN, hal ini dikarenakan pendapatan per kapita bisa dijadikan salah satu acuan dalam mengukur tingkat pertumbuhan ekonomi negara dan juga tingkat pendapatan negara sehingga nantinya bisa mempengaruhi jumlah anggaran yang akan dipakai dalam RAPBN satu tahun berikutnya.

Faktor *kedelapan* yang mempengaruhi penyusunan RAPBN adalah jumlah pengangguran. Jumlah pengangguran sangat erat kaitannya dengan pendapatan per kapita masyarakat dan juga pendapatan negara, apabila jumlah pengangguran meningkat maka secara tidak langsung daya beli masyarakat akan semakin rendah sehingga pendapatan negara pun akan mendapatkan dampak darinya. Untuk itu, dalam penyusunan RAPBN, asumsi mengenai tingkat atau jumlah pengangguran harus menjadi salah satu perhitungan sehingga nantinya tidak terjadi suatu gejolak yang dapat mempengaruhi stabilitas anggaran.

Faktor terakhir atau yang *kesembilan*, adalah biaya yang tak terduga. Di dalam penyusunan rancangan APBN, biaya-biaya yang tidak terduga juga menjadi suatu hal yang harus cukup menjadi perhatian karena harus memperhitungkan pula kejadian-kejadian yang tak terduga, seperti bencana alam, sehingga ketika hal tersebut terjadi sudah terdapat suatu biaya cadangan untuk menanggulangnya dan tidak mengganggu anggaran untuk pos-pos yang telah ditentukan sebelumnya.

APBN dalam suatu negara adalah tonggak atau fondasi bagi seluruh aktivitas negara beserta besaran anggarannya sehingga di dalam proses perancangannya pun harus memikirkan beberapa asumsi-asumsi seperti yang telah dijelaskan sebelumnya sehingga nantinya ketika anggaran tersebut sudah berjalan tidak terjadi kesalahan prediksi ataupun hal-hal yang tidak terduga yang dapat mempengaruhi jalannya aktifitas-aktifitas dan anggaran negara. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Ketua Fraksi, HN, sebagai berikut:

“... Fraksi Partai Hanura yang mengapresiasi langkah Pemerintah untuk membuat APBN lebih realistis, kredibel dan efisien. Mereka juga mengapresiasi langkah Pemerintah dengan mempercepat pembangunan dan meningkatkan pelayanan publik dengan ketersediaan infrastruktur. Namun

demikian, Hanura meminta pemerintah mengontrol pengawasan terhadap penggunaan anggaran, terutama pemanfaatan PMN sehingga tidak terjadi overlapping dan mengedepankan pembangunan infrastruktur dan investasi yang merata di seluruh wilayah Indonesia sehingga pembangunan dan investasi tersebut berdampak langsung terhadap kesejahteraan masyarakat di seluruh Indonesia. Hanura berpendapat bahwa perencanaan anggaran sepenuhnya harus bisa meningkatkan reformasi birokrasi untuk meningkatkan kualitas layanan masyarakat dan mempertahankan kesejahteraan aparatur negara dan melakukan efisiensi belanja barang”. (Wawancara, Juli 2017).

Berdasarkan paparan di atas maka dapat diketahui bahwa factor internal dan eksternal yang menghambat dan memperlancar proses penyusunan APBN adalah sebagai berikut:

- (a) Faktor hubungan eksekutif dan legislatif terbukti berpengaruh positif terhadap keterlambatan penyusunan APBN atau dapat dikatakan bahwa dorongan peningkatan faktor hubungan eksekutif dan legislatif yang semakin baik akan berpotensi mengurangi keterlambatan penyusunan APBN.
- (b) Faktor latar belakang pendidikan terbukti berpengaruh positif terhadap keterlambatan penyusunan APBN atau dapat dikatakan bahwa dorongan peningkatan factor latar belakang pendidikan yang semakin baik akan berpotensi mengurangi keterlambatan penyusunan APBN.
- (c) Faktor indikator kinerja terbukti berpengaruh positif terhadap keterlambatan penyusunan APBN atau dapat dikatakan bahwa dorongan peningkatan faktor indicator kinerja yang semakin baik akan berpotensi mengurangi keterlambatan penyusunan APBN.

- (d) Komitmen terbukti tidak berpengaruh terhadap keterlambatan penyusunan APBN atau dapat dikatakan bahwa dorongan peningkatan komitmen yang semakin baik akan berpotensi mengurangi keterlambatan penyusunan APBN.
- (e) Faktor penyusun APBN terbukti berpengaruh positif terhadap keterlambatan penyusunan APBN atau dapat dikatakan bahwa dorongan peningkatan faktor penyusun APBN yang semakin baik akan berpotensi mengurangi keterlambatan penyusunan APBN.

5.4 Model Empirik Penyusunan Kebijakan APBN (*Existing Model*)

Pembahasan anggaran di DPR terkait masalah dilakukan melalui pembahasan RKA-KL yang disusun oleh Kementerian/Lembaga di DPR. Pembahasannya dilakukan oleh dua komisi DPR, yaitu Komisi I dan Komisi II sesuai dengan isu terkait yang tengah dibahas. Misalnya, terkait tapal batas negara dan kesejahteraan masyarakat di daerah itu sendiri dalam konteks proses penganggaran dan legislasi di DPR, dua hal ini juga dipisahkan. Komisi I, akan membahas terkait tapal batasnya tadi termasuk persenjataan dan personel keamanan yang ditempatkan di sana (Kemenkopolkam), serta hubungannya dengan negara yang berbatasan (Kementerian Luar Negeri). Sedangkan terkait isu-isu kesejahteraan (pelayanan publik) masyarakat di daerah di bahas di Komisi II dengan mitra kerjanya dengan Kementerian Dalam Negeri dan Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan (BNPP). Sebagaimana dalam hasil wawancara dengan ST, sebagai berikut:

“Rencana anggaran awalnya dibahas dalam Pra-Desk Pramusrenbang. Kita (BNPP) pertemukan antara *bottom-up* dan *top-down*, yang melibatkan

semua Kementerian terkait. Setelah itu kita susun kembali dan sebagai bahan kita masuk ke Musrenbangnas, khususnya di *desk* antar lembaga negara. Di desk antar lembaga negara itu kita bertemu kembali, tapi secara lebih tajam, terutama membahas usulan bottom-up yang dari daerah. Setelah bertemu dengan skala prioritas dengan Kementerian/Lembaga, baru kita mengajukan anggaran sesuai dengan bidang tugasnya". (Wawancara, Juli 2017).

Masalah yang terkait dengan Komisi I, misalnya mengenai tapal batas atau kebutuhan personil TNI yang menjaga dibahas bersama pemerintah dalam RKA-KL Kementerian Pertahanan. Kebutuhan mengenai jumlah personil TNI, kebutuhan alat pendukung personil TNI dalam menjalankan tugasnya, seperti kendaraan patroli, alat komunikasi dan lain-lain dibahas dalam RKA-KL. Dalam hal ini, DPR dapat menyampaikan aspirasi publik dan temuan di lapangan yang didapat ketika Kunker dan Reses dalam pembahasan tersebut.

Contoh lain adalah ketika Komisi I melakukan kunjungan ke Malaysia di Kalimantan dan menemukan bahwa tidak ada fasilitas transmisi untuk telepon seluler (BTS), sehingga masyarakat dan personil TNI penjaga memakai operator seluler negara tetangga. Temuan itu kemudian disampaikan kepada Menkominfo dalam pembahasan RKA-KL. Dalam kesempatan itu, DPR meminta Kemkominfo memerintahkan operator seluler Indonesia membangun mini BTS di sana.

Sedangkan untuk keperluan prajurit penjaga TNI, Komisi I juga meminta Panglima TNI untuk memperhatikan hal tersebut dan Panglima TNI menyatakan bahwa Telkomsel akan memasang mikro BTS di setiap pos penjagaan TNI.

Secara umum, Komisi I sudah menempatkan isu pada satu prioritas kerja.

Secara khusus, Komisi I mendorong adanya perbaikan secara sektoral kesejahteraan para prajurit dan aparat keamanan yang bertugas di perbatasan.

Bagaimana aparat dapat hidup dan melaksanakan tugasnya dengan baik bila kesejahteraan tidak diperhatikan, apalagi mereka berhadapan dengan negara tetangga, risiko tinggi, pelanggaran dimana-mana, serta banyaknya iming-iming amoral. Jika Komisi I membahas wilayah dengan hubungannya dengan keamanan, maka untuk isu kesejahteraan masyarakatnya di bahas di Komisi II. Komisi II dalam membahas persoalan kesejahteraan masyarakat daerah, dipermudah karena adanya Panitia Kerja di sana dan mitra K/L-nya adalah Kementerian Dalam Negeri dan BNPP. BNPP sebagai badan yang bersifat mengkoordinir K/L lain yang terlibat di pembangunan kesejahteraan masyarakat, dalam pembahasan anggaran dan kebijakan dengan Komisi II selalu mengikutsertakan 18 K/L yang berada dalam koordinasi mereka.

Kelemahan saat proses pembahasan masalah terkait termasuk anggarannya di Komisi II DPR, adalah tidak fokusnya pembahasan ke masalah terkait. Salah satu faktornya dikarenakan jabatan Kepala BNPP dipegang oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Hal ini membuat pada saat rapat kerja dengan Komisi II, seringkali yang dominan dibahas adalah yang terkait tugas-tugas Kementerian Dalam Negeri lainnya.

Hal ini misalnya terlihat pada saat Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Dalam Negeri dan selaku Kepala Badan Nasional Pengelola pada hari Senin, 21 November 2011. Pada rapat tersebut ada tujuh hal yang dibahas dan hanya satu di antaranya yang membahas tentang BNPP. Persoalan terkait BNPP yang dibahas adalah pertama belum adanya Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Semester 1 Tahun 2011 untuk BNPP karena BNPP baru terbentuk Tahun 2010 dan

kedua, terkait realisasi anggaran BNPP Tahun 2011 sampai dengan tanggal 18 November 2011 yang dikelola langsung oleh BNPP pusat dan oleh daerah dalam bentuk dekonsentrasi.

Dari laporan singkat rapat kerja Komisi II DPR RI dengan Mendagri dan Selaku Kepala BNPP di atas, terlihat bagaimana pembahasan terkait BNPP hanya menjadi bagian kecil dalam keseluruhan rapat kerja sehingga tidak detail, tidak substansial. Misalnya ketika bicara persentase realisasi anggaran, tidak dijelaskan peruntukkan anggarannya dan ada keperluan apa yang tidak tercakup di dalam pengajuan anggaran sebelumnya, sehingga dalam kesimpulan rapat kerja ada klausul akan ada pembahasan khusus antara Komisi II DPR RI dengan Sekretaris BNPP terkait penambahan anggaran ke BNPP untuk tugas pembantuan. Dan apakah rapat kerja lanjutan tersebut terbuka atau tertutup, juga tidak diberi penjelasan.

Pembahasan isu dalam Rapat Kerja Komisi II dan Kemendagri terkait isu pun tidak membahas lebih lanjut permasalahan mendesak yang dihadapi masyarakat di maupun rencana kebijakan untuk menindaklanjutinya. Ketiadaan informasi-informasi tersebut, membuat publik tidak mendapatkan pemahaman yang utuh mengenai isu, selain tentang proses rapat kerja DPR dengan mitra K/L nya. Hal ini dapat menimbulkan asumsi-asumsi yang juga tidak ada saluran pembuktiannya.

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

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

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 1 Ayat (3) menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara berdasarkan hukum, sehingga memberikan gambaran bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Dalam ketatanegaraan, presiden sebagai pemimpin pemerintahan harus bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai perwakilan dari rakyat. Demokrasi ini adalah hasil dari reformasi yang terjadi di tahun 1998. Reformasi tersebut membuat berakhirnya pemerintahan Presiden Soeharto (Orde Baru) dan berubahnya format politik dua partai dan satu golongan menjadi sistem multipartai. Reformasi juga turut membawa perubahan UUD 1945 (Amandemen UUD 1945) yang menyebabkan terjadinya perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia yang berdampak pada perubahan sistem politik dan ekonomi Indonesia. Pada masa reformasi, Indonesia telah menganut sistem demokrasi multipartai dan bersifat presidensial, namun pada kenyataannya, hubungan yang terbentuk antara eksekutif dengan legislatif masih sangat kuat.

Koalisi ini disadari sebagai salah satu cara untuk memperkecil beberapa masalah yang mungkin terjadi dalam sistem presidensial, terutama ketika dikombinasikan dengan sistem multipartai. Di samping itu, koalisi juga dapat digunakan untuk meminimalkan kemungkinan terjadinya deadlock dalam pengambilan suatu kebijakan. Bagaimanapun, intervensi legislatif dalam kegiatan ekonomi akan turut memengaruhi keputusan ekonomi yang diambil pemerintah.

Dengan kata lain, motif ekonomi legislatif juga akan turut mempengaruhi kondisi perekonomian secara tidak langsung, terutama terkait dengan penyediaan barang dan jasa publik.

Di sisi lain, pilihan pemerintah dalam kegiatan ekonomi juga akan turut dipengaruhi oleh pilihan publik, terutama preferensi-preferensi individual para pemberi suara. Hal ini kemudian akan berdampak pada stabilitas demokrasi dalam sistem demokrasi politik multipartai yang dianut. Perubahan sistem politik juga diikuti dengan reformasi dibidang keuangan negara (atau anggaran) dalam proses perubahan menuju kemakmuran penduduk yang lebih baik.

Undang-Undang No.25 Tahun 2004 tentang Perencanaan Pembangunan Nasional, yang membuat pemerintah untuk mengejar target realisasi anggaran yang lebih baik. Dengan penyerapan anggaran menjadi lebih cepat dan lebih baik, maka eksekutif diharapkan akan dapat menjamin keberlangsungan kebijakan atau program kerja yang hendak dicapai.

Sistem multipartai akan menciptakan koalisi partai politik (parpol) di legislatif sebagai pendukung eksekutif. Koalisi terbentuk karena adanya satu kesamaan pandangan dalam melaksanakan sistem pemerintahan yang baik dan stabil. Koalisi yang terbentuk di Indonesia dimaksudkan untuk mempermudah proses pembahasan dan persetujuan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) menjadi efektif dan efisien.

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

Jumlah parpol mempunyai peranan yang cukup besar dalam proses berjalannya suatu pemerintahan. Dampak positif dari banyaknya parpol adalah dapat memberikan keterbukaan demokrasi berjalan dengan baik, adanya kebebasan untuk mengeluarkan pendapat, serta adanya kontrol terhadap jalannya pemerintahan. Eksistensi parpol sebagai salah satu pilar demokrasi tetap memegang peranan penting dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Parpol yang masuk dalam parlemen akan menentukan persetujuan sistem penyelenggaraan anggaran, termasuk persetujuan anggaran pendapatan dalam APBN.

Sehingga semakin banyak dukungan parpol, maka koalisi yang terbentuk semakin besar. Dalam sistem multipartai, presiden dan wakil presiden diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol. Sehingga semakin banyak parpol yang mendukung presiden atau pemerintah, maka keberlangsungan pemerintahan atau program-program yang diajukan oleh pemerintah kemungkinan besar akan mendapat dukungan dari DPR. Dalam menjalankan fungsi anggaran, DPR menerima dan membahas RAPBN yang diajukan oleh presiden untuk disetujui menjadi APBN. Pemerintah baru dapat menjalankan APBN setelah mendapat persetujuan anggaran pendapatan dari DPR dalam bentuk UU. Di sinilah koalisi berperan untuk mendukung dan menyetujui program-program atau kebijakan yang akan pemerintah lakukan. Hasil estimasi menunjukkan bahwa koalisi yang terbentuk di DPR mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN.

Koalisi terjadi karena ingin mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen, dan untuk mendapat dukungan ini tidak mudah. Koalisi di Indonesia

dibangun dalam sistem presidensial yang tidak bersifat mengikat dan permanen.

Parpol yang tergabung dalam sebuah koalisi mendukung pemerintah bisa menarik dukungannya ketika ada kebijakan yang diusulkan tidak sesuai dengan keinginan partai, sehingga tidak ada jaminan bahwa koalisi terikat untuk mendukung pemerintah sampai dengan berakhirnya masa kerja presiden. Dari sini dapat dianalisis bahwa keharmonisan dalam koalisi sangat penting dalam proses pemerintah. Untuk itu, pemerintah, dalam hal ini presiden dan partai pengusungnya, akan selalu menjaga hubungan koalisi. Sehingga dalam sistem multi partai ini akhirnya membuat koalisi menjadi sangat penting, karena pemerintahan tidak dapat diselenggarakan dengan efektif jika lembaga eksekutif (presiden) dan parlemen (DPR) tidak sejalan dalam berbagai isu pembangunan domestik dan internasional yang dikelola pemerintah.

Disamping koalisi partai politik, kebijakan perpajakan ikut memberikan kontribusi untuk pembahasan RAPBN yang diajukan oleh pemerintah. Hal ini sangat logis sebab salah satu pemasukan untuk APBN adalah dari sektor pajak. Pada pembahasan dan persetujuan APBN-P, tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBNP sangat menentukan tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN-P. Adanya perubahan pada postur APBN akibat perubahan asumsi makro tentunya akan memengaruhi pada belanja pemerintah. Jika anggaran pendapatan tidak mengalami perubahan yang positif, maka dapat berdampak pada peningkatan defisit anggaran. Akibatnya, tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN-P akan menjadi dasar dalam menyetujui anggaran belanja pada APBN-P.

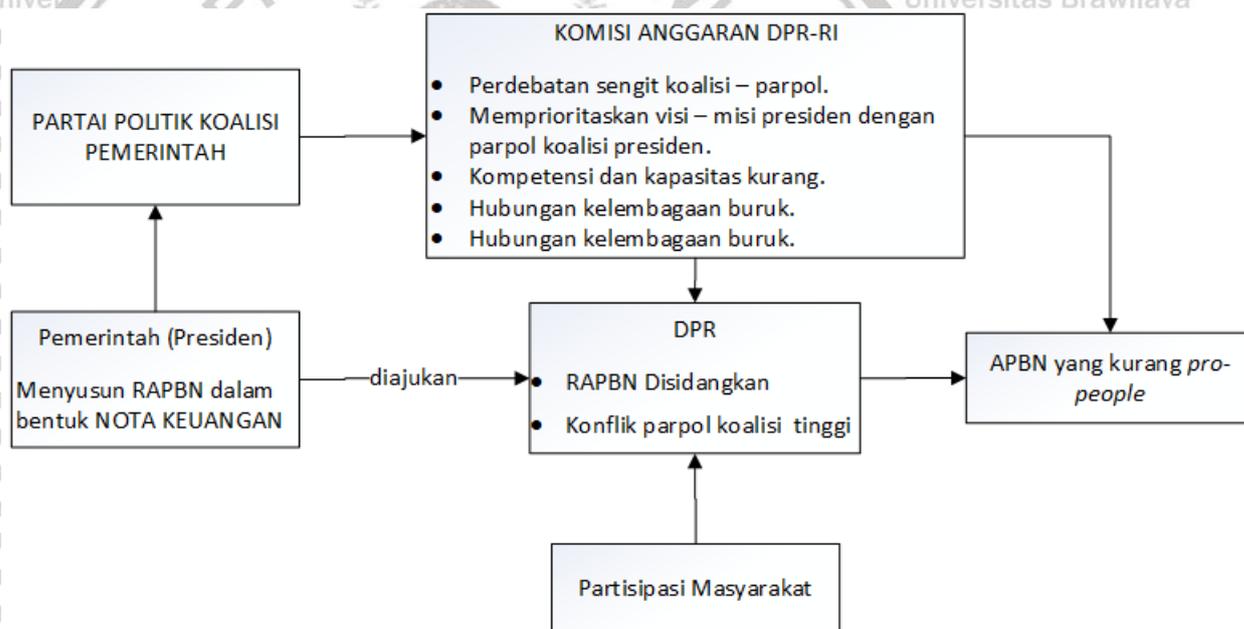
Pada pembahasan APBN-P jumlah parpol dan koalisi tidak lagi mempunyai pengaruh terhadap tingkat persetujuan anggaran belanja pada APBN-P. Proses perdebatan dan pembahasan serta persetujuan lebih dititikberatkan pada perubahan asumsi makro dan upaya-upaya pemerintah untuk mengatasi perubahan anggaran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

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

Persetujuan Kebijakan pajak mempunyai peranan yang besar dalam menentukan tingkat persetujuan anggaran pendapatan pada APBN dan APBN-P.

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

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat digambarkan model eksisting proses penyusunan kebijakan APBN di DPR RI sebagaimana di bawah ini.



Gambar 5.1 Model Empirik Penyusunan Kebijakan APBN

Sumber : Olahan Penulis

BAB VI

PEMBAHASAN

6.1 Proses Politik yang Terjadi dalam Proses Penyusunan Kebijakan Anggaran (APBN)

Setiap pemerintah pada hakikatnya mencita-citakan masyarakatnya mencapai kesejahteraan. Pencapaian kesejahteraan masyarakat dapat diupayakan melalui kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada pembangunan manusia. Dengan masyarakat sejahtera diharapkan tidak lagi terbelenggu dalam kondisi kemiskinan, kelaparan, dan kebodohan. Namun semua belenggu tersebut tidak terlepas dari keberpihakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kepada masyarakat. Keberpihakan APBN terhadap masyarakat bisa diwujudkan melalui fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

Penganggaran menjadi arena perang antara pengelola keuangan yang selalu berorientasi pada stabilitas ekonomi makro dengan pihak perencana dan masyarakat miskin. Pengelola keuangan cenderung anti kemiskinan karena kebijakan anggaran yang populis selalu mengancam stabilitas ekonomi makro. Hal ini mengingatkan pemikiran mendiang Mubyarto yang berkata “bagaimana mungkin menanggulangi kemiskinan jika tidak ada keadilan dan keberpihakan? Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin merupakan anggaran baik aspek pendapatan dan pembelanjannya memprioritaskan kepentingan-kepentingan masyarakat miskin.



Musgrave (1959), yang dikutip Fathur Rahman (2011,156) telah mengidentifikasi tiga fungsi anggaran. Pertama, fungsi alokasi. Anggaran merupakan instrumen pemerintah dalam penyediaan barang dan jasa masyarakat.

Dalam konteks Indonesia, fungsi alokasi sering disebut “belanja publik”, karena alokasi anggaran untuk memenuhi pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, perumahan. Kedua, fungsi distribusi. Anggaran merupakan instrumen untuk membagi sumberdaya dan pemanfaatannya kepada masyarakat secara adil. Fungsi ini bertujuan untuk menanggulangi kesenjangan sosial-ekonomi. Ketiga, fungsi stabilisasi. Penerimaan dan pengeluaran negara tentu akan mempengaruhi agregat dan kegiatan ekonomi secara keseluruhan. Anggaran menjadi instrumen untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi yaitu penciptaan lapangan pekerjaan.

Sedangkan Wildavsky (1958) dikutip dari Fathur Rahman (2011,156) mempunyai pemikiran lain, bahwa anggaran bukan sekadar membuat anggaran yang lebih baik (*better budget*) melainkan harus melihat dimensi politik anggaran, terutama “siapa memperoleh apa” (*who gets what*). Pembicaraan tentang “siapa memperoleh apa” itu mencakup dua fungsi saja yaitu fungsi alokasi dan distribusi.

Penganggaran pelayanan dasar maka anggaran dari pemerintah diperuntukkan untuk membiayai pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pelayanan dasar masyarakat. Masyarakat ditempatkan secara utuh sebagai warganegara karena semua lapisan masyarakat berhak atas kebijakan anggaran pelayanan dasar. Hal ini sesuai dengan pemahaman dalam anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat atau publik (*pro public budgeting*), masyarakat ditempatkan

secara sama, universal, normatif dalam proses penganggaran. Namun, dalam anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin (*pro poor budgeting*), masyarakat diposisikan secara diskriminasi positif, afirmatif atau penegasan, targeting bahkan selektif. Keberpihakan dalam anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin (*pro poor budgeting*) bertujuan untuk melindungi dan menghormati hak-hak dasarnya. Selain itu, posisi masyarakat miskin sudah terpinggirkan oleh pasar dan negara selama ini.

Prinsip-prinsip anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin (*pro poor budgeting*) meliputi mengelola anggaran secara transparan, partisipatif, efektif, efisien dan adil serta mempunyai mempunyai derajat akuntabel (Berek, 2006: 373). Oleh Christensen (1995; 256) dinyatakan bahwa prinsip administrasi menjadi keharusan dalam proses kebijakan penganggaran yang dilakukan oleh stakeholder, yakni transparan merupakan konsep yang penting, karena hal ini sejalan dengan semangat dari pengembangan praktik *good governance*. Praktik *good governance* juga mensyaratkan adanya ketransparanan dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan termasuk yang berkaitan dengan anggaran. Pemerintah dituntut untuk terbuka dan menjamin kemudahan bagi stakeholders terhadap berbagai informasi tentang proses kebijakan, alokasi anggaran untuk pelaksanaan kebijakan, dan pemantauan serta evaluasi pelaksanaan kebijakan. Masyarakat dapat mengetahui apakah pemerintah membelanjakan uangnya untuk kepentingan masyarakat atau hanya untuk kepentingan pihak lain, seperti pengusaha dan kelompok tertentu.

Akuntabilitas menuntut setiap kegiatan program dan hasil akhir dari kegiatan program penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam perumusan anggaran pada dasarnya merupakan hal yang netral. Anggaran daerah dipahami merupakan bagian dari estimasi keuangan yang didalamnya kita bisa mengetahui pilihan kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan pihak legislatif. Itulah yang menjadi konsep dasar yang bisa dipakai untuk memahami anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), tetapi pada akhirnya akan bernilai politis karena dalam prosesnya melibatkan legislatif dan pihak eksekutif dalam memutuskan kebijakan tersebut.

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

Bagaimanapun, intervensi legislatif dalam kegiatan ekonomi akan turut memengaruhi keputusan ekonomi yang diambil pemerintah. Dengan kata lain, motif ekonomi legislatif juga akan turut memengaruhi kondisi perekonomian secara tidak langsung, terutama terkait dengan penyediaan barang dan jasa publik (Joyce Mitchell dalam Budiardjo, 2006). Di sisi lain, pilihan pemerintah dalam kegiatan ekonomi juga akan turut dipengaruhi oleh pilihan publik, terutama preferensi-preferensi individual para pemberi suara. Hal ini kemudian akan berdampak pada stabilitas demokrasi dalam sistem demokrasi politik multipartai yang dianut. Perubahan sistem politik juga diikuti dengan reformasi di bidang keuangan negara (atau anggaran) dalam proses perubahan menuju kemakmuran penduduk lebih baik. Hal ini ditandai dengan terbitnya paket UU Keuangan Negara, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara; dan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Perencanaan Pembangunan Nasional, yang membuat pemerintah untuk mengejar target realisasi anggaran yang lebih baik. Dengan penyerapan anggaran menjadi lebih cepat dan lebih baik, maka eksekutif diharapkan akan dapat menjamin keberlangsungan kebijakan atau program kerja yang hendak dicapai.

Sistem multipartai akan menciptakan koalisi partai politik (parpol) di legislatif sebagai pendukung eksekutif. Koalisi terbentuk karena adanya satu kesamaan pandangan dalam melaksanakan sistem pemerintahan yang baik dan stabil. Koalisi yang terbentuk di Indonesia dimaksudkan untuk mempermudah proses pembahasan dan persetujuan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)

dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) menjadi efektif dan efisien.

Berdasarkan temuan yang dijelaskan pada bab sebelumnya dinyatakan bahwa proses politik dalam proses penyusunan kebijakan anggaran APBN telah dimulai sejak adanya pembicaraan pendahuluan tentang rencana kerja pemerintah untuk APBN yang meliputi lima aspek pokok, yaitu: (a) penentuan indikator ekonomi mikro; (b) perubahan asumsi dasar ekonomi makro tahun 2017; (c) perubahan kebijakan RAPBN/P tahun 2017; (d) pokok perubahan RAPBN tahun 2017; dan (e) dampak Perubahan Asumsi Dasar Ekonomi Makro Terhadap Postur RAPBN dan RAPBNP Tahun 2017. Kelima proses ini adalah bagian dari proses siklus anggaran (*Budget Cycle*) yang dimulai saat anggaran (APBN) disusun sampai dengan saat perhitungan anggaran disahkan dengan undang-undang. Siklus anggaran terdiri atas penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran, pengawasan anggaran, dan pelaporan dan pertanggungjawaban anggaran.

Pembicaraan pendahuluan dan rencana kerja dalam APBN adalah bagian dari proses penyusunan anggaran. Pada tahap awal penyusunan anggaran, Pemerintah Pusat menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Berdasarkan hasil pembahasan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, Pemerintah Pusat bersama DPR membahas kebijaksanaan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran.

Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL) tahun berikutnya. RKA-KL disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai, disertai dengan perkiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun. RKA-KL tersebut disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN. Hasil pembahasan RKA-KL disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya.

Penyusunan rencana kerja mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang RKA-KL. Penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga untuk periode satu tahun dituangkan dalam RKA-KL. Untuk selanjutnya, petunjuk teknis penyusunan RKA-KL ditetapkan setiap tahun melalui Keputusan Menteri Keuangan.

Reformasi di bidang penyusunan anggaran juga diamanatkan dalam Undang-undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penyusunan anggaran. Perubahan mendasar tersebut, meliputi aspek-aspek penerapan pendekatan penganggaran dengan prospektif jangka menengah (*medium term expenditure framework*), penerapan penganggaran secara terpadu (*unified budget*), dan penerapan penganggaran berdasarkan kinerja (*performance budget*). Dengan menggunakan pendekatan penyusunan anggaran tersebut, maka penyusunan rencana kerja dan anggaran

diharapkan akan semakin menjamin peningkatan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran (*planning and budgeting*).

Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) tentang APBN tahun berikutnya disertai dengan nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPR pada bulan Agustus. Pembahasan RUU APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPR. Dalam pembahasan ini DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN. Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai RUU APBN dilakukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui oleh DPR terinci dalam dengan unit organisasi, fungsi, subfungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan pemerintah, maka pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, rincian pelaksanaan APBN dituangkan lebih lanjut dengan Peraturan Presiden tentang Rincian APBN. Selanjutnya, Menteri Keuangan memberitahukan kepada menteri/pimpinan lembaga agar menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran untuk masing-masing kementerian negara/lembaga. Menteri/pimpinan lembaga menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya, berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden tentang Rincian APBN. Dokumen pelaksanaan anggaran terurai dalam

sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program, dan rincian kegiatan anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satker, serta pendapatan yang diperkirakan.

Pelaksanaan anggaran diawali dengan disahkannya dokumen pelaksanaan anggaran oleh Menteri Keuangan. Terhadap dokumen anggaran yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Gubernur, Direktur Jenderal Anggaran, Direktur Jenderal Perbendaharaan, Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan terkait, Kuasa Bendahara Umum Negara (KPPN) terkait, dan Kuasa Pengguna Anggaran. Dokumen-dokumen penting dalam pelaksanaan anggaran adalah Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan dokumen lain yang dipersamakan dengan DIPA. Sedangkan dokumen pembayaran antara lain terdiri dari Surat Permintaan Pembayaran (SPP), Surat Perintah Membayar (SPM), dan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan anggaran belanja, pasal 17 Undang-Undang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran melaksanakan kegiatan yang tercantum dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan dan berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan.

Lebih lanjut, pedoman dalam rangka pelaksanaan anggaran diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004.

Tahap pengawasan pelaksanaan APBN ini memang tidak diungkap secara nyata dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Namun, Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 jo Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN pada Bab IX memuat hal-hal yang mengatur pengawasan pelaksanaan APBN. Pada tahap ini pengawasan terhadap pelaksanaan APBN dilakukan oleh atasan/kepala kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga dalam lingkungannya. Atasan langsung bendahara melakukan pemeriksaan kas bendahara sekurang-kurangnya tiga bulan sekali. (Yang berlaku sekarang sesuai dengan Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor 47/PB/2009 jo. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 73/PMK.05/2008 bahwa pemeriksaan kas bendahara tersebut dilaksanakan sekurang-kurangnya satu bulan sekali.)

Inspektur Jenderal masing-masing kementerian negara/lembaga dan unit pengawasan pada lembaga melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBN di lingkungan kementerian negara/lembaga bersangkutan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Inspektur Jenderal kementerian negara/lembaga dan pimpinan unit pengawasan lembaga wajib menindaklanjuti pengaduan masyarakat mengenai hal-hal yang terkait dengan pelaksanaan APBN.

Selain pengawasan yang dilakukan oleh pihak eksekutif, terdapat pula pengawasan yang dilakukan oleh DPR atau legislatif baik secara langsung maupun tidak langsung. Pengawasan secara langsung dilakukan melalui mekanisme monitoring berupa penyampaian laporan semester I kepada DPR selambat-lambatnya satu bulan setelah berakhirnya semester I tahun anggaran yang

bersangkutan. Laporan tersebut harus pula mencantumkan prognosa untuk semester II dengan maksud agar DPR dapat mengantisipasi kemungkinan ada atau tidaknya APBN Perubahan untuk tahun anggaran yang bersangkutan. Laporan semester I dan prognosa semester II tersebut dibahas dalam rapat kerja antara Panitia Anggaran DPR dan Menteri Keuangan sebagai wakil pemerintah. Pengawasan tidak langsung dilakukan melalui penyampaian hasil pemeriksaan BPK atas pelaksanaan APBN kepada DPR. Pemeriksaan yang dilakukan BPK menyangkut tanggung jawab pemerintah dalam melaksanakan APBN.

Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyusun pertanggungjawaban pelaksanaan APBN di lingkungan kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya berupa Laporan Keuangan yang meliputi Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) yang dilampiri Laporan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU) pada kementerian negara/lembaga masing-masing. Laporan Keuangan kementerian negara/lembaga oleh menteri/pimpinan lembaga disampaikan kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya dua bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kemudian Menteri Keuangan menyusun rekapitulasi laporan keuangan seluruh instansi kementerian negara. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara juga menyusun Laporan Arus Kas. Selain itu, Menteri Keuangan sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan negara. Semua laporan keuangan tersebut disusun oleh Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal sebagai wujud laporan keuangan pemerintah pusat disampaikan kepada Presiden dalam memenuhi

pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Presiden menyampaikan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat kepada BPK paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Audit atas laporan keuangan pemerintah harus diselesaikan selambat-lambatnya dua bulan setelah laporan keuangan tersebut diterima oleh BPK dari Pemerintah.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 30 menyebutkan bahwa Presiden menyampaikan Rancangan Undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat setidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, serta dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya. Mengenai bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah.

Perkembangan ekonomi global sekarang ini memiliki implikasi terhadap kesejahteraan negara. Batas dan kekuatan negara-bangsa semakin memudar, memencar kepada lokalitas, organisasi-organisasi independen, masyarakat madani, badan-badan supra-nasional (seperti NAFTA atau Uni Eropa), dan perusahaan-perusahaan multinasional. Mishra (2000) dalam bukunya *Globalization and Welfare State* menyatakan bahwa globalisasi telah membatasi kapasitas negara-bangsa dalam melakukan perlindungan sosial.

Pembangunan ekonomi sangat penting bagi kesejahteraan. Secara global dan khususnya di negara-negara industri maju, pertumbuhan ekonomi telah memperkuat integrasi dan solidaritas sosial, serta memperluas kemampuan dan akses orang terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan perlindungan sosial. Namun demikian, analisis Edi Suharto, pada banyak negara berkembang, globalisasi dan ekonomi pasar bebas telah memperlebar kesenjangan, menimbulkan kerusakan lingkungan, menggerus budaya dan bahasa lokal, serta memperparah kemiskinan.

Kebijakan privatisasi, pasar bebas dan 'penyesuaian struktural' (*structural adjustment*) yang ditekankan lembaga-lembaga internasional telah mendorong negara-negara berkembang ke dalam situasi dimana populasi miskin mereka hidup tanpa perlindungan. Meskipun pertumbuhan ekonomi penting, tetapi ia tidak secara otomatis melindungi rakyat dari berbagai resiko yang mengancamnya. Oleh karena itu, beberapa negara berkembang mulai menerapkan kebijakan sosial yang menyangkut pengorganisasian skema-skema jaminan sosial, meskipun masih terbatas dan dikaitkan dengan status dan kategori pekerja di sektor formal.

Karena demikian, pembangunan ekonomi di Indonesia perlu dilandasi dengan nilai-nilai moral, terutama aspek perdagangan yang menjadi sumber devisa negara. Perdagangan, dalam konteks syari'ah dan budaya Pancasila, menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan manusia dalam bermu'amalah. Hubungan manusia dengan manusia yang lain memiliki ruang yang bebas, namun hubungan ini memiliki nilai transenden sebagai bentuk kegiatan ekonomi yang akan

dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Jadi, kebebasan manusia, realitas ekonomi, dan akuntabilitas kepada masyarakat menjadi kerangka kerja bagi para pelaku bisnis, sehingga perdagangan yang dilakukan tidak dapat dilepaskan dari bagaimana niat–amal-tujuan perdagangan.

Dalam era pasar bebas, kegiatan ekonomi yang dilakukan bisa saja tidak memperhatikan masalah etika yang dapat mengakibatkan sesama pelaku ekonomi akan bertabrakan kepentingannya, sehingga kondisi ini bisa jadi menciptakan kekuatan yang dapat menghancurkan pelaku ekonomi lain. Karena itu, etika bisnis Islam kerangka acuan sebagai bentuk moralitas pelaku ekonomi. Etika bisnis ini dapat mencegah terjadinya distorsi pasar, sehingga berbagai bentuk larangan praktek ekonomi memberikan mashlahah bagi kehidupan manusia secara utuh.

Menurut Samuelson, pemerintah telah memainkan peranan yang semakin meningkat dalam sistem ekonomi campuran modern. Hal ini tercermin dalam: (1) pertumbuhan pengeluaran pemerintah; (2) pemerataan pendapatan oleh negara; dan (3) pengaturan langsung dari kehidupan ekonomi. Perubahan fungsi-fungsi pemerintah tercermin dalam kegiatan pemerintah meliputi: (1) pengawasan langsung; (2) konsumsi sosial dari barang publik; (3) stabilitas kebijakan keuangan negara dan moneter; (4) produksi pemerintah; dan (5) pengeluaran kesejahteraan.

Dalam mekanismenya, pasar mengalami kesulitan dalam menciptakan alokasi sumber-sumber ekonomi secara sempurna, sehingga mengalami kegagalan.

Kegagalan pasar tersebut, seperti diungkapkan Murray N. Rothbard, biasanya disebabkan oleh adanya *common goods* atau barang bersama, unsur ketidaksempurnaan pasar, barang publik dan eksternalitas, pasar tidak lengkap

(*incomplete market*), keterbatasan atau kegagalan informasi, *unemployment* atau pengangguran, dan adanya ketidakpastian (*uncertainty*).

Demikian pula dalam ekonomi Pancasila, dimensi keadilan, persamaan hak, dan pengelolaan sumber daya alam digunakan untuk kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip kemaslahatan. Cabang-cabang produksi bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk hajat hidup orang banyak (Pasal 23 UUD 1945).

Sebagai contoh, selama 32 tahun Orde Baru, feodalisme, paternalisme dan absolutisme yang dilakukan pemerintah pada dasarnya merupakan kecenderungan ke arah sentralisisme. Dalam kecenderungan semacam itu, otonomi, desentralisasi dan dekonsentrasi tidak akan berjalan.

Untuk mempercepat pembangunan daerah, agenda utama dari era reformasi adalah otonomi daerah dan demokratisasi ekonomi. Tema sentral dari kebijaksanaan pembangunan dalam era reformasi adalah mengedepankan paradigma pembangunan manusia yang menempatkan rakyat sebagai pelaku pembangunan dan menempatkan ekonomi daerah sebagai wahana mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Namun demikian, kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam bentuk APBN justru berlawanan arah dengan peran pemerintah yang semestinya mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Fenomena politik anggaran dalam pengelolaan APBN di kalangan DPR yang memiliki wewenang untuk melakukan perubahan anggaran lebih menyebabkan terjadinya korupsi baik secara pribadi maupun kelompok.

Oleh karena masyarakat sendiri tidak akan mampu mengentaskan kemiskinan ekonomi dan sosial, maka untuk memberdayakan masyarakat, terutama masyarakat yang miskin diperlukan pemberdayaan awal (*self empowerment*) dari pihak luar terutama dari pemerintah. Bahkan, menurut Sri-Edi Swasono, rakyat telah mengalami proses pemiskinan (*impoverishment*) dan pelumpuhan (*disempowerment*), yang terjadi seiring dengan pembangunan nasional yang mengabaikan orientasi kerakyatan.

Permasalahan lain sistem perdagangan bebas di era global ini bisa menjadi suatu alternatif bagi kemajuan ekonomi dengan meningkatnya pertumbuhan dan pembangunan, atau sebaliknya, justru ia menjadi persoalan baru bagi negara-negara tertentu, khususnya negara berkembang yang terpuruk kondisi ekonominya, termasuk pula Indonesia. Di samping itu, sistem ini dapat berlaku atau tidak bagi semua dan untuk kemakmuran bersama.

Dalam ekonomi Islam dan ekonomi Pancasila, negara memiliki hak untuk ikut campur (intervensi) dalam kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh individu-individu, baik untuk mengawasi kegiatan ini maupun untuk mengatur atau melaksanakan beberapa macam kegiatan ekonomi yang tidak mampu dilaksanakan oleh individu-individu.

Kegiatan ekonomi bergerak menuju pasar bebas. Namun perkembangan yang ada cenderung menampakkan kompleksitas dan penyimpangan-penyimpangan etika dalam kegiatan ekonomi. Atas dasar itulah, maka Ibnu Taimiyah, memandang perlu keterlibatan (intervensi) negara dalam aktifitas ekonomi dalam rangka melindungi hak-hak masyarakat dari ancaman kezaliman

para pelaku bisnis yang ada, dan untuk kepentingan manfaat yang lebih besar.

Dalam kaitan ini, maka intervensi negara dalam kegiatan ekonomi bertujuan menghapuskan kemiskinan sebagai kewajiban negara.

Dalam ekonomi Pancasila, secara jelas ditegaskan tujuan negara Indonesia dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, mensejahterakan kehidupan masyarakat, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan abadi dan keadilan sosial. Karena itu, negara Indonesia berkewajiban turut serta dalam mengatur kehidupan ekonomi masyarakat, yang semata-mata bertujuan untuk mensejahterakan mereka. Dalam hal ini, ekonomi kerakyatan menjadi identitas kebangsaan yang harus diperjuangkan dan dimanifestasikan dalam kehidupan ekonomi masyarakat. Karena itu, menurut Sri-Edi Swasono, pasar bebas atau perdagangan bebas tidak memperoleh tempat dalam ekonomi Indonesia, sebab berdasarkan "daulat pasar" bukan "daulat rakyat".

Pasar bebas pada prinsipnya lebih mementingkan sekelompok orang pemilik modal yang terus menanamkan cengkeraman ekonominya pada setiap kegiatan ekonomi. Karena itu, Undang-undang RI Nomor 38 Tahun 2008 tentang ASEAN Charter perlu dikritisi sebab berpihak pada kecenderungan pasar bebas yang diberlakukan di kawasan ASEAN, khususnya Indonesia. Jika tidak, bagaimana dengan rakyat kita yang miskin, miskin ekonomi dan miskin sumber daya.

Pengurangan kemiskinan menjadi sebuah agenda penting kebijakan pembangunan di Indonesia selama ini. Angka statistik kemiskinan mengalami

penurunan dari tahun ke tahun, tetapi tampaknya agenda pengurangan kemiskinan menjadi sebuah proyek besar yang tidak pernah akan selesai. Di masa lalu pengurangan kemiskinan menggunakan pendekatan yang terpusat, *top down*, mobilisasi, seragam dan berbasis proyek yang bersifat off budget.

Pada masa reformasi pendekatan pengurangan kemiskinan telah mengalami pergeseran ke arah yang lebih desentralistik, *bottom up* dan partisipatif, yang semua itu semakin cangguh dikemas, menyusul lahirnya komitmen internasional dalam *Millenium Development Goals* (MDGs). Kini muncul sebuah konsep yang lebih bertenaga berupa anggaran pro rakyat miskin (*pro poor budget*), yang lahir bersamaan dengan konsep-konsep lain seperti anggaran alternatif, anggaran rakyat, anggaran partisipatif (*participatory budgeting*) maupun anggaran yang responsif gender (*gender budgeting*). Didorong oleh lahirnya konsep-konsep baru itu, skema pendanaan pengurangan kemiskinan tidak lagi *off budget*, tetapi ia harus menyatu (integrasi) ke dalam (*built in*) sistem perencanaan dan penganggaran. Dengan kata lain, pendekatan baru itu mengharuskan pengarusutamaan kemiskinan (*poverty mainstreaming*) dalam perencanaan dan penganggaran.

Di Indonesia, kesepakatan MDGs diteruskan dengan komitmen pengarusutamaan kemiskinan dan gender dalam perencanaan dan penganggaran sejak 2003/2004. Melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 pemerintah berupaya (2004-2009) diharapkan dapat menurunkan persentase penduduk miskin menjadi 8,2 persen pada tahun 2009. Pada saat yang sama pemerintah juga telah mengeluarkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang disusun melalui proses partisipatif dengan melibatkan

seluruh stakeholders pembangunan di Indonesia. SNPK mengedepankan pendekatan berbasis hak (*right-based approach*) sebagai pendekatan utama dengan menegaskan pencapaian secara bertahap dan progresif (*progressive realization*) dalam penghormatan (*respect*), perlindungan (*protect*) dan pemenuhan (*fulfill*) hak dasar rakyat, memberikan perhatian terhadap perwujudan kesetaraan dan keadilan gender, serta percepatan pengembangan wilayah.

Sedangkan dalam konteks pengelolaan APBN, pengeluaran pemerintah yang terdapat dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) merupakan salah satu alat kebijakan fiskal pemerintah. Pemerintah dapat menggunakannya untuk mengelola perekonomian negara. APBN pada perkembangannya telah mengalami banyak perubahan struktur. APBN saat ini menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja berdasarkan UU No.1 tahun 2004.

Sejak tahun 1969 diterapkan sistem berimbang dan dinamis dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Negara. Sistem anggaran berimbang dan dinamis ini menggantikan sistem anggaran sebelumnya pada masa orde lama yang belum membedakan antara anggaran belanja dengan penerimaan. Perbedaan antara anggaran belanja dengan penerimaan akan mempermudah mengetahui berapa besar anggaran belanja pemerintah untuk sektor publik. Namun demikian, pengelolaan anggaran yang semakin efektif tersebut kurang berpihak pada tujuan pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Karena itu penelitian ini hendak menelusuri dan menganalisis peluang-peluang hadirnya reformasi kebijakan anggaran yang mengarah pada *pro poor budget* yang secara substansial mengandung tujuan-tujuan pengurangan

kemiskinan dan promosi kesejahteraan, dan tentunya mengurangi terjadinya penyimpangan anggaran. Tetapi, penelitian ini memiliki asumsi bahwa desain institusional itu penting tetapi tidak cukup untuk melahirkan APBN yang *pro poor* secara konkret.

Kajian tentang pengelolaan anggaran terkait dengan keuangan negara dalam bentuk penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Karena itu, studi ini terkait dengan disiplin keuangan publik atau keuangan negara yang menekankan peran negara dalam pengelolaan anggaran untuk kesejahteraan masyarakat. Kebijakan pengelolaan anggaran pada setiap negara memiliki perbedaan akibat kondisi sosial, politik, ekonomi, dan khususnya pengaruh globalisasi, serta kepentingan-kepentingan pemerintah dalam upaya mensejahterakan rakyat.

Studi lain terkait dengan pengeluaran pemerintah sebagai bentuk pengelolaan anggaran, pertumbuhan ekonomi, dan kasus korupsi dalam pemerintahan antara lain Jamzy Zodik meneliti hubungan pengeluaran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi regional. Penelitian ini cukup baik menganalisis pengeluaran pemerintah Indonesia yang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi regional. Namun, fakta lain tentang korupsi nampaknya tidak diungkapkan.

Studi tentang bagaimana penyusunan APBN ini dapat dikaji dengan menggunakan teori peran negara dalam ekonomi. Teori peran negara digunakan untuk menganalisis pengelolaan anggaran yang ditujukan untuk kesejahteraan rakyat. Sebab, menurut Mardiasmo, anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang

dinyatakan dalam ukuran finansial. Sedangkan penganggaran atau proses penyusunan anggaran adalah proses pengoperasional rencana dalam bentuk pengkualifikasian, biasanya dalam bentuk unit moneter, untuk kurun waktu tertentu. Jadi, penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran.

Sedangkan menurut Anthony dan Govindarajan, proses penyusunan anggaran pada dasarnya memiliki empat tujuan utama yaitu: (1) menyelaraskan dengan rencana strategik, (2) untuk mengkoordinasikan kegiatan dari beberapa bagian dalam organisasi, (3) untuk memberikan tanggungjawab kepada manajer atau pimpinan, guna mengotorisasi jumlah dana yang dapat digunakan, dan untuk memberitahukan hasil yang mereka capai, serta (4) untuk mencapai kerjasama.

Oleh karena itu, pemerintah yang berkewajiban mengelola anggaran bila dilihat dari peran dan fungsi ekonomi menjadi perdebatan di kalangan ekonom sosialis dan kapitalis. Secara umum, peran dan fungsi pemerintah tersebut terkait dengan adanya upaya pencapaian tujuan pembangunan ekonomi berupa tingkat kesejahteraan masyarakat yang optimal. Namun demikian, perlu tidaknya turut campur pemerintah dalam mencapai tujuan tersebut diperdebatkan oleh sosialisme dan kapitalisme. Kapitalisme yang memiliki semangat liberal dalam bentuk yang murni menganggap pemerintah tidak perlu ikut campur dalam perekonomian kecuali terkait dengan aturan-aturan yang tidak ditentukan oleh setiap individu pelaku ekonomi. Dalam hal ini, setiap orang memiliki kebebasan secara mutlak untuk mengatur dirinya sendiri, termasuk dalam aspek ekonomi.

Para ekonom klasik yang dimotori Adam Smith menilai bahwa pemerintah memiliki tiga fungsi, yaitu bidang pertahanan dan keamanan, keadilan sosial (tertib hukum), dan pekerjaan umum (sosial). Aliran ini menganggap bahwa hal penting bagi pemerintah adalah tidak melakukan aktivitas yang dikerjakan oleh para individu, melainkan pemerintah hanya melakukan kegiatan ekonomi yang sama sekali tidak pernah dilakukan oleh individu atau sektor swasta baik secara perorangan maupun bersama-sama.

Sedangkan sistem ekonomi sosialis tidak menghendaki adanya kebebasan individu, sehingga kegiatan perekonomian harus dikuasai pemerintah sebagai institusi atau lembaga yang mewakili para individu. Peran pemerintah dalam mengatur perekonomian tersebut untuk mengatur perencanaan dan penggunaan faktor-faktor produksi, melaksanakan kegiatan produksi, dan mengatur distribusi barang-barang konsumsi, mengatur pendidikan serta kesehatan, dan lain sebagainya.

Perkembangan ekonomi dewasa ini, tentu akan mempengaruhi aliran/paham tersebut di atas, sehingga pada pertengahan abad ke 20 tidak ada lagi sistem-sistem ekstrim yang murni, karena telah dirasakan berbagai kekurangan dari sistem ekstrim yang murni tersebut. Akibatnya, sistem perekonomian yang ada di sebagian besar negara di dunia sekarang ini, merupakan sistem perekonomian yang bersifat campuran.

Khususnya Indonesia, sistem perekonomian yang dianut adalah ekonomi Pancasila, yakni berdasarkan pada keselarasan, keserasian dan keseimbangan hubungan antara individu dan masyarakat yang lahir dari kepribadian bangsa

Indonesia sendiri. Jadi, bukannya menggabungkan hal-hal yang baik dari sistem kapitalis dengan hal-hal yang baik dalam sistem sosialis, walaupun dalam bentuknya yang nyata sistem perekonomian Indonesia mirip dengan sistem ekonomi campuran.

Berdasarkan teori ekonomi analitis, fungsi ekonomi pemerintah dilihat dari fungsi dan tujuan kebijakan anggaran belanja pemerintah, sebagaimana diuraikan Musgrave dalam karyanya, *a Theory of Public Finance*, dapat dikelompokkan menjadi tiga jenis, yaitu: *pertama, allocation branch (to secure adjustments in the allocation of resources)*, yaitu fungsi untuk menyediakan pemenuhan terhadap *public wants* (kebutuhan publik); *kedua adalah distribution branch (to secure adjustments in the distribution of income and wealth)*, yaitu fungsi politik anggaran belanja yang termasuk "fungsi klasik" dengan kenyataan adanya pengeluaran dan penerimaan pemerintah yang memiliki efek sosial ekonomi; dan ketiga adalah *stabilization branch (to secure economic stabilization)*, yaitu fungsi mempertahankan tingkat penggunaan faktor-faktor produksi yang tinggi dengan kestabilan nilai uang.

Teori peran ekonomi pemerintah ini lebih lanjut digunakan untuk menganalisis pengelolaan APBN dari perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawabannya, sekaligus keterkaitan dengan adanya penyimpangan-penyimpangan di bidang anggaran. Secara umum, politik anggaran pemerintah ini tidak dapat dilepaskan dari pengaruh globalisasi di bidang ekonomi, termasuk pasar bebas. Pengelolaan anggaran yang tidak transparan dan akuntabilitas oleh pemerintah akan menyebabkan kondisi ekonomi semakin terpuruk dan tertinggal

negara lain. Karena itu, APBN yang dikelola pemerintah dalam menjalankan pembangunan seharusnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, sekaligus berperan dalam mengokohkan nilai-nilai dan budaya bangsa Indonesia. Bukan sebaliknya, adanya alasan ekonomi menjadikan rakyat semakin terpinggirkan, dan masyarakat Indonesia menjadi “tamu” di rumah sendiri.

Dalam konteks Indonesia, ada enam keprihatinan nasional seiring dengan perkembangan globalisasi yang mempengaruhi rakyat Indonesia melalui pertanyaan-pertanyaan berikut: *Pertama*, mengapa pembangunan yang terjadi di Indonesia ini menggusur orang miskin dan bukan menggusur kemiskinan?

Akibatnya pembangunan menjadi proses dehumanisasi. *Kedua*, mengapa yang terjadi sekedar pembangunan di Indonesia dan bukan pembangunan Indonesia?

orang asing yang membangun Indonesia dan menjadi pemegang konsesi bagi usaha-usaha ekonomi strategis, sedang orang Indonesia menjadi penonton atau pelayan globalisasi. *Ketiga*, mengapa “daulat pasar” dibiarkan begitu berkuasa, sehingga menggusur “daulat rakyat”. *Keempat*, bukankah seharusnya kita menjadi

Tuan di negeri sendiri, menjadi “*the master in our own homeland, not just to become the host*”, yang hanya melayani kebutuhan globalisasi dan kepentingan mancanegara? jadi, mengapa kita tetap menjadi *kuli* di negeri sendiri, sekedar menjadi *master of ceremony*? akibatnya GDP berkembang lebih cepat dari GNP.

Banyak ekonom lengah akan hal ini. *Kelima*, kesejahteraan rakyat tak kunjung tercapai, kesenjangan antara kaya dan miskin makin meningkat. *Keenam*, kesenjangan antara kaya dan miskin yang membentuk *frustation-gap* pada pihak si miskin, yaitu *gap* antara aspirasi yang berkembang oleh dorongan iklan

konsumtif mewah dan makin meluasnya tarikan *affluency* pihak yang kaya dengan segala absurditas yang telah menyertainya, telah mendorong ketimpangan struktural dalam pemilikan.

Oleh karena itu, kehidupan ekonomi Indonesia seharusnya menetapkan berlakunya “demokrasi ekonomi” (Pasal 33 UUD 1945) sebagai penolakan terhadap liberalisme ekonomi melalui pasar bebas. Demokrasi ekonomi Indonesia menegaskan hubungan ekonomi berdasarkan *mutualism and brotherhood* (kebersamaan dan asas kekeluargaan) menolak *laissez-faire* atau pasar bebas neoliberalistik. Dalam wujudnya, demokrasi ekonomi ini meneguhkan kembali ekonomi rakyat.

Pengelolaan APBN menunjukkan peran pemerintah dalam mengatur sumber-sumber pendapatan dan pembelanjaan sebagai suatu kewajiban dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat. APBN sebagai bagian dari keuangan negara memiliki prinsip-prinsip, sistem, dan struktur yang mengalami perubahan setiap periodik sesuai dengan perkembangan nasional dan global.

Dalam konteks pengelolaan keuangan negara, pengelolaan keuangan negara dalam wujudnya sekarang ini berupa APBN, telah memiliki mekanisme dan pengelolaan yang bersifat khas sesuai dengan kondisi sosial, politik, dan budaya yang melingkupinya. Karena itu, APBN digunakan untuk kepentingan pembangunan dan politik anggaran yang memiliki komitmen dalam membela kepentingan masyarakat. Pengelolaan anggaran pada era reformasi sampai sekarang menggunakan struktur anggaran yang disebut anggaran berbasis kinerja. Pola

anggaran ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja pemerintahan dengan *good governance* yang menuntut adanya efektifitas, efisiensi, transparan, dan akuntabel.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana disebutkan dalam pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang serta dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Penetapan APBN dalam bentuk undang-undang melalui proses pembahasan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) juga merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. Melalui APBN, pemerintah bersama DPR menetapkan rencana keuangan tahunan negara yang akan digunakan untuk membiayai program-program kerja pemerintah. APBN merupakan instrumen bagi pemerintah untuk mengatur kebijakan fiskal dalam perekonomian negara. Kebijakan fiskal tersebut merupakan salah satu perangkat kebijakan ekonomi makro yang memiliki peran penting dan strategis dalam mempengaruhi perekonomian, terutama dalam mencapai target-target pembangunan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini, APBN juga berperan sebagai landasan arah pembangunan nasional. Arah kebijakan, tujuan, serta prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan pemerintah selama satu tahun anggaran tercantum dalam Nota Keuangan dan APBN.

Proses perencanaan dan penganggaran APBN merupakan tahap pertama dalam rangkaian siklus APBN. Perencanaan dan penganggaran APBN dilakukan satu tahun sebelum tahun anggaran APBN dilaksanakan. Tahap perencanaan APBN merupakan fase awal sebelum proses penganggaran selanjutnya dilaksanakan.

Dalam perencanaan APBN disusun arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional, hingga ditetapkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Pagu Indikatif.

Sedangkan proses penganggaran dimulai dari penyusunan kapasitas fiskal yang menjadi bahan penetapan Pagu Indikatif, hingga penyampaian Nota Keuangan, Rencana APBN, serta rancangan undang-undang APBN kepada DPR.

Awal dari proses pengalokasian sumber daya keuangan pemerintah dalam rangka melaksanakan arah kebijakan pembangunan dilakukan saat penyusunan

Pagu Indikatif APBN. Pagu Indikatif tersebut salah satunya meliputi rancangan anggaran belanja Pemerintah Pusat yang dialokasikan pada seluruh Kementerian

Negara dan Lembaga. Pagu anggaran belanja Kementerian Negara dan Lembaga tersebut meliputi anggaran angka dasar (*baseline*) dan inisiatif baru (*new inisiatif*).

Penetapan Pagu Indikatif dilaksanakan melalui Surat Bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Menteri Keuangan.

Peran Kementerian Keuangan dalam hal tersebut meliputi: (1) penilaian inisiatif baru bersama dengan Bappenas; (2) penyampaian kapasitas fiskal kepada Bappenas sebagai dasar penghitungan kebutuhan anggaran pembangunan yang menjadi bahan untuk penetapan Pagu Indikatif; dan (3) melaksanakan pertemuan tiga pihak bersama Bappenas dan seluruh Kementerian Negara dan Lembaga untuk menyepakati pendanaan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan.

Pada Kementerian Keuangan, proses penyusunan oleh Direktorat Jenderal Anggaran. Mengingat Pagu Indikatif merupakan dasar alokasi awal dalam rangka penyusunan Rancangan APBN oleh Pemerintah Pusat, maka proses penghitungan

kapasitas fiskal menjadi salah satu hal yang krusial. Pengalokasian sumber daya keuangan untuk membiayai program dan kegiatan Kementerian Negara dan Lembaga perlu diproyeksikan dengan tepat, untuk ditandingkan dengan rencana penerimaan negara sehingga potensi celah fiskal yang mungkin terjadi dapat ditutup melalui jumlah pembiayaan yang tepat.

Salah satu hal yang penting dalam proyeksi belanja Kementerian Negara dan Lembaga adalah proyeksi untuk menentukan besaran anggaran yang diperlukan untuk keperluan belanja operasional. Hal tersebut karena belanja operasional merupakan pengeluaran yang bersifat wajib untuk menjamin keberlangsungan proses kinerja instansi. Belanja operasional antara lain meliputi belanja pegawai dan belanja barang yang bersifat operasional.

Pada Direktorat Jenderal Anggaran, metode yang digunakan dalam perhitungan proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga menggunakan dua jenis pendekatan. Pendekatan pertama menggunakan realisasi belanja Kementerian Negara dan Lembaga dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan sebagai dasar perhitungan proyeksi kebutuhan belanja operasional.

Sedangkan pada pendekatan kedua, dasar proyeksi alokasi belanja operasional menggunakan angka alokasi anggaran Kementerian Negara dan Lembaga pada APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan. Perkembangan realisasi belanja Kementerian Negara dan Lembaga dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan dan alokasi anggaran Kementerian Negara dan Lembaga pada APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan.

Adanya dua jenis pendekatan yang digunakan dalam proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga sebagaimana diuraikan sebelumnya menyebabkan dihasilkan dua versi proyeksi belanja operasional. Dua versi proyeksi belanja yang dihasilkan tersebut dapat menyebabkan adanya permasalahan dalam penentuan kebijakan nilai belanja operasional dalam Pagu Indikatif. Permasalahan tersebut terutama dalam menentukan hasil mana yang lebih akurat dalam mencerminkan kebutuhan belanja operasional untuk Pagu Indikatif tahun mendatang.

Secara garis besar, struktur dalam APBN terdiri dari pendapatan negara dan hibah, belanja negara, keseimbangan primer, keseimbangan umum (surplus/defisit anggaran), dan pembiayaan anggaran. Dalam APBN, pendapatan negara dan hibah disajikan pada urutan pertama, yang selanjutnya dikurangi dengan belanja negara sehingga dapat diketahui surplus atau defisit anggaran.

Pendapatan negara dan hibah merupakan semua penerimaan negara dalam satu tahun anggaran yang menambah ekuitas dana lancar dan tidak perlu dibayar kembali oleh negara. Besaran Pendapatan Negara dan Hibah terutama dipengaruhi oleh proyeksi perkembangan ekonomi nasional dan internasional yang tercermin pada asumsi dasar ekonomi, kebijakan pemerintah di bidang pendapatan negara dan hibah, kebijakan pembangunan ekonomi, perkembangan pemungutan pendapatan negara secara umum, dan kondisi serta kebijakan lainnya. Contohnya, target penerimaan negara dari sumber daya alam (SDA) migas turut dipengaruhi oleh besaran asumsi *lifting* minyak bumi, *lifting gas*, Indonesian Crude Oil Price (ICP), dan asumsi nilai tukar. Target penerimaan perpajakan ditentukan oleh target

pertumbuhan inflasi serta kebijakan pemerintah terkait perpajakan seperti perubahan besaran penghasilan tidak kena pajak (PTKP), upaya ekstensifikasi peningkatan jumlah wajib pajak, kebijakan pemberian stimulus fiskal, dan lainnya.

Belanja Negara merupakan semua pengeluaran negara dalam satu tahun anggaran yang mengurangi ekuitas dana lancar dan merupakan kewajiban negara, dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh negara. Secara prinsip besaran belanja yang tercantum dalam APBN merupakan batas tertinggi, sehingga

tidak dapat dilampaui. Belanja Negara ini memiliki peran yang strategis untuk mendukung percepatan pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan dalam mencapai dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Belanja Negara terdiri dari Belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah. Besaran belanja negara dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain asumsi dasar makro ekonomi, kebutuhan penyelenggaraan negara, kebijakan pembangunan, risiko (bencana alam, dampak krisis global), gejala ekonomi makro, kebijakan stimulus fiskal, dan kondisi serta kebijakan lainnya. Contohnya, besaran belanja subsidi energi dipengaruhi oleh asumsi Indonesian Crude Oil Price (ICP), nilai tukar, serta perkiraan volume Bahan Bakar Minyak (BBM) bersubsidi, dan kebijakan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) bersubsidi.

Pembiayaan merupakan semua penerimaan negara dalam tahun tertentu yang harus dibayar kembali atau pengeluaran negara dalam tahun tertentu yang akan diterima kembali. Besaran pembiayaan dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain asumsi dasar makro ekonomi, sumber dan kebutuhan pembiayaan, dan kondisi serta kebijakan lainnya.

Penganggaran di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dilaksanakan dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja. Rincian dari implementasi penganggaran berbasis kinerja tersebut kemudian dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 90 tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga. Dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 90 tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga dijelaskan bahwa Penganggaran berbasis kinerja digunakan untuk menunjukkan kejelasan hubungan antara alokasi anggaran dengan keluaran atau hasil dari kegiatan atau program dan kejelasan penanggungjawab pencapaian Kinerja sesuai dengan struktur organisasi dalam rangka meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan efektifitas penggunaan anggaran secara terukur. Hal tersebut berarti bahwa dalam setiap pengalokasian anggaran harus berdasarkan atas hasil kinerja yang akan dicapai oleh Kementerian Negara dan Lembaga.

Dalam Nota Keuangan APBN Tahun Anggaran 2014, belanja operasional adalah belanja yang lebih bersifat penyelenggaraan operasional pemerintahan. Lebih jelas, dalam buku Dasar-dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia (2013, 200) dijelaskan belanja operasional merupakan belanja yang mendukung pencapaian output layanan perkantoran yaitu terdiri dari keseluruhan belanja pegawai, sebagian belanja barang, dan sebagian kecil belanja modal. Dalam Nota Keuangan APBN, belanja pegawai dan belanja barang operasional tersebut termasuk pengeluaran yang bersifat wajib.

Belanja pegawai adalah belanja yang digunakan untuk membiayai kompensasi, dalam bentuk uang atau barang, yang diberikan kepada pegawai pemerintah pusat, pensiunan, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pejabat negara, baik yang bertugas di dalam negeri maupun di luar negeri, sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.

Faktor-faktor yang mempengaruhi perhitungan proyeksi alokasi gaji dan tunjangan antara lain kebijakan gaji dan tunjangan, tingkat inflasi, nilai tukar rupiah, indeks ke kontribusi sosial dialokasikan untuk pembayaran manfaat pensiun aparatur negara serta kontribusi pemerintah dalam rangka pelaksanaan jaminan sosial termasuk jaminan kesehatan bagi pegawai yang masih aktif maupun pensiunan. Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam perhitungan proyeksi alokasi kontribusi sosial antara lain kebijakan terkait jaminan sosial aparatur negara dan jumlah peserta jaminan sosial, pangkatan (kenaikan pangkat golongan dan gaji berkala), dan proyeksi jumlah tambahan pegawai baru. Selanjutnya, pos honorarium, vakasi, lembur dan lain-lain merupakan untuk pembayaran kompensasi yang harus dibayarkan kepada pegawai honorer pemerintah lembur, vakasi, tunjangan khusus, dan berbagai pembiayaan kepegawaian lainnya sesuai dengan peraturan yang berlaku, termasuk pegawai di lingkungan kementerian negara/lembaga yang dialihkan ke daerah dan kantor-kantor di lingkungan kementerian negara/lembaga yang dilikuidasi.

Belanja barang adalah pengeluaran untuk pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan/atau jasa yang dipasarkan maupun

yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat di luar kriteria belanja bantuan sosial serta belanja perjalanan.

Proyeksi keuangan menurut Hoshmand (2010:3) merupakan bagian integral dalam sistem perencanaan dan pengendalian suatu organisasi. Organisasi membutuhkan proyeksi keuangan agar dapat memprediksi kondisi di masa depan secara efektif. Melalui prediksi tersebut, manajemen dapat mengambil keputusan yang tepat untuk perkembangan organisasi di masa mendatang. Dengan demikian, proyeksi keuangan berfungsi sebagai pemandu manajemen dalam menghadapi ketidakpastian di masa depan.

Hoshmand (2010:2) menyebutkan bahwa proyeksi keuangan adalah kombinasi analisis statistik dan pengetahuan untuk membangun perkiraan yang dapat diterima organisasi dalam perencanaan bisnisnya. Proyeksi dilakukan berdasarkan pengetahuan, bukan pertimbangan, berarti bahwa proyeksi dilakukan secara ilmiah, yaitu harus berdasarkan metode yang jelas dan dapat diukur.

Dalam proyeksi penganggaran dalam sektor pemerintahan, Edwards (2010:1) menyatakan bahwa ”

Budget forecasts are a vital component of fiscal planning for governments, and they are informative of general macroeconomic health. Government agencies such as the Congressional Budget Office, the Office of Management and Budget, and the Social Security Administration all produce fiscal forecasts of various kinds in order to inform policy, and academic researchers have produced their own forecasts to assess the sustainability of fiscal policy.”

Selanjutnya Edwards (2010:1) juga menyatakan fungsi lain dari proyeksi penganggaran dalam sektor pemerintahan sebagai berikut:

“... to inform microeconomic or individual well-being. Individuals within a political unit receive transfers and pay taxes differently depending on their circumstances, and we would like to know the incidence of spending and taxation. A key goal of fiscal policy is to provide social safety nets through the redistribution of resources from the well-off to the needy”.

Government Finance Officer Association (GFOA) Best Practice (2014)

merekomendasikan untuk melakukan analisis awal dalam proses proyeksi penganggaran. Analisis tersebut mencakup pemeriksaan data historis dan kondisi ekonomi yang relevan. Hal tersebut akan meningkatkan kualitas proyeksi penganggaran dan memberikan wawasan mengenai teknik kuantitatif yang cocok dalam metode peramalan. Dalam proyeksi akan dicari pola atau tren yang bersifat konsisten. Tiga metode umum dalam proyeksi penganggaran menurut GFOA (2014), yaitu:

- (a) Ekstrapolasi, yaitu dengan menggunakan data historis untuk memprediksi masa depan dengan melihat tren;
- (b) Regresi/ekonometrika, yaitu analisis statistika berdasarkan hubungan antara variabel independen dan variabel dependen; dan
- (c) Proyeksi gabungan (hybrid), yaitu dengan menggabungkan antara proyeksi berdasar pengetahuan (lebih cenderung pada pengalaman dan perasaan terhadap situasi tertentu) dan metode kuantitatif.

Dalam rangka upaya mencapai target-target pembangunan nasional yang tercantum pada visi misi Pemerintahan, pelaksanaan APBN tahun 2017 pada semester I Tahun 2017 berjalan seiring dengan pelaksanaan strategi fiskal dan perkembangan ekonomi makro. Peningkatan pertumbuhan ekonomi yang disertai peningkatan pembentukan modal tetap bruto (PMTB) dan perbaikan tata kelola

keuangan negara pada tahun-tahun sebelumnya, serta percepatan penyerapan anggaran pada tahun berjalan merupakan langkah yang baik untuk mewujudkan tercapainya tujuan pembangunan nasional pada tahun 2017. Untuk menjaga kualitas belanja, Pemerintah secara konsisten tetap menjaga implementasi belanja terutama untuk infrastruktur, anggaran wajib (pendidikan dan kesehatan), dan anggaran perlindungan sosial dalam rangka pengentasan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan.

Dalam rangka mengantisipasi perkembangan asumsi dasar ekonomi makro dan kondisi fiskal, Pemerintah telah mengajukan penyesuaian asumsi dasar ekonomi makro dan konsolidasi fiskal melalui perubahan APBN tahun 2017 pada awal Juli 2017. Penyesuaian meliputi perubahan kebijakan di bidang pendapatan negara, belanja negara, dan pembiayaan anggaran sehingga pelaksanaan APBN tahun 2017 dapat lebih kredibel, berkualitas, dan berkesinambungan.

Realisasi APBN Semester I Tahun 2017, dalam rangka upaya mencapai target-target pembangunan nasional yang tercantum pada visi misi Pemerintahan, pelaksanaan APBN tahun 2017 pada semester I Tahun 2017 berjalan seiring dengan pelaksanaan strategi fiskal dan perkembangan ekonomi makro. Peningkatan pertumbuhan ekonomi yang disertai peningkatan pembentukan modal tetap bruto (PMTB) dan perbaikan tata kelola keuangan negara pada tahun-tahun sebelumnya, serta percepatan penyerapan anggaran pada tahun berjalan merupakan langkah yang baik untuk mewujudkan tercapainya tujuan pembangunan nasional pada tahun 2017. Dalam menjaga kualitas belanja, Pemerintah secara konsisten tetap menjaga implementasi belanja terutama untuk infrastruktur, anggaran wajib (pendidikan dan

kesehatan), dan anggaran perlindungan sosial dalam rangka pengentasan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan.

Dalam perkembangannya, pelaksanaan APBN dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik eksternal maupun internal, diantaranya: perkembangan ekonomi global dan domestik yang belum stabil, dampak dari pelaksanaan berbagai kebijakan APBN tahun-tahun sebelumnya dan tahun berjalan, serta berbagai upaya kebijakan lainnya yang berpengaruh pada pelaksanaan APBN tahun 2017. Ketidakpastian global dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti kenaikan the Fed Fund Rate (FFR), kebijakan perdagangan AS di bawah Pemerintahan baru, serta keberlanjutan rebalancing ekonomi Tiongkok. Namun, peningkatan kinerja ekspor dan impor Indonesia sejak akhir tahun 2016 mampu menjadi faktor pendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia pada triwulan I tahun 2017 yang mencapai 5,0 persen, membaik dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya. Perbaikan tersebut juga didorong oleh konsumsi dan investasi yang tumbuh relatif stabil. Momentum perbaikan kinerja ekspor dan impor tersebut, diikuti dengan upaya untuk meningkatkan investasi dan menjaga tingkat konsumsi yang diharapkan dapat mendukung upaya Pemerintah agar ekonomi dapat tumbuh lebih tinggi.

Selanjutnya perkembangan komponen asumsi dasar ekonomi makro lainnya seperti infasi, nilai tukar rupiah suku bunga SPN 3 bulan, dan harga minyak mentah Indonesia (Indonesia Crude Price/ICP) memiliki dampak cukup signifikan pada realisasi semester I APBN tahun 2017, baik di bidang pendapatan negara maupun belanja negara. Pada sisi pendapatan negara, terdapat kenaikan pajak penghasilan minyak dan gas (migas) dan pendapatan negara bukan pajak (PNBP) sumber daya

alam (SDA) migas. Sedangkan pada sisi belanja negara, terdapat tekanan yang akan memengaruhi belanja negara pada realisasi semester II yaitu kenaikan subsidi energi (LPG tabung 3 kg dan subsidi listrik), pembayaran bunga utang, dana bagi hasil (DBH) migas akibat perubahan dari pendapatan minyak dan gas, serta perubahan dana alokasi umum (DAU) sebagai akibat perubahan penerimaan dalam negeri (PDN) neto.

Dalam rangka mengantisipasi perkembangan asumsi dasar ekonomi makro dan kondisi fiskal tersebut, Pemerintah telah mengajukan penyesuaian asumsi dasar ekonomi makro dan konsolidasi fiskal melalui perubahan APBN. Penyesuaian meliputi perubahan kebijakan di bidang pendapatan negara, belanja negara, dan pembiayaan anggaran sehingga pelaksanaan APBN dapat lebih kredibel, berkualitas, dan berkesinambungan.

Di samping upaya melalui strategi fiskal, Pemerintah juga senantiasa bekerjasama dengan institusi lainnya seperti Bank Indonesia dalam menjaga stabilitas perekonomian domestik terutama stabilitas nilai tukar rupiah dan pengendalian infasi. Selain itu, sinergi Pemerintah dan DPR RI dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang mendukung perekonomian yang sehat dan berkualitas sangat mendukung bagi pelaksanaan APBN yang efektif dan efisien.

Dalam penganggaran yang berbasis kinerja, seharusnya proses proyeksi penganggaran dapat didasarkan pada kebutuhan anggaran pada setiap program dan kegiatan K/L yang dicerminkan pada hasil keluaran (output) kegiatan dan program K/L. Hal tersebut karena ciri utama dalam penganggaran berbasis kinerja sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 90 tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana

Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga adalah alokasi anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran atau hasil kegiatan dan program.

Berdasarkan analisis dan interpretasi hasil penelitian sebagaimana telah diuraikan realisasi dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan, yaitu realisasi belanja pegawai dan realisasi belanja barang operasional Kementerian Negara dan Lembaga, secara parsial maupun bersama-sama memiliki pengaruh yang signifikan dan positif terhadap Pagu Indikatif Kementerian Negara dan Lembaga. Hal ini berarti variabel realisasi belanja pegawai dan variabel realisasi belanja barang operasional Kementerian Negara dan Lembaga dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan secara statistik dapat digunakan dalam melakukan proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga untuk menghitung Pagu Indikatif.

Variabel-variabel angka alokasi anggaran dalam APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan, yaitu alokasi anggaran belanja pegawai dan alokasi anggaran belanja barang operasional Kementerian Negara dan Lembaga dalam APBN, secara parsial maupun bersama-sama memiliki pengaruh yang signifikan dan positif terhadap Pagu Indikatif Kementerian Negara dan Lembaga.

Hal ini berarti variabel alokasi anggaran belanja pegawai dan variabel alokasi anggaran belanja barang operasional Kementerian Negara dan Lembaga satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan secara statistik dapat digunakan dalam melakukan proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga untuk menghitung Pagu Indikatif.

Secara statistik variabel-variabel yang digunakan pada Direktorat Jenderal Anggaran dalam melakukan proyeksi belanja operasional K/L untuk menghasilkan Pagu Indikatif sudah tepat. Model proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga untuk menghitung Pagu Indikatif dengan menggunakan variabel-variabel angka alokasi anggaran dalam APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan, yaitu alokasi anggaran belanja pegawai dan alokasi anggaran belanja barang operasional Kementerian Negara dan Lembaga dalam APBN, secara statistik lebih baik daripada model proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga dengan menggunakan variabel angka realisasi dua tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan. Hal tersebut dicerminkan dari nilai koefisien determinasi pada model proyeksi belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga. Hal tersebut berarti bahwa dalam melakukan proyeksi pagu belanja operasional Kementerian Negara dan Lembaga lebih baik menggunakan model angka alokasi anggaran.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, penulis mengajukan beberapa saran sebagai berikut. Variabel-variabel alokasi anggaran dalam APBN satu tahun sebelum tahun anggaran yang direncanakan, yaitu alokasi anggaran belanja pegawai dan alokasi anggaran belanja barang operasional Kementerian Negara dan Lembaga dalam APBN dapat dipertimbangkan menjadi model utama dalam proyeksi belanja operasional Kementerian Negara untuk menghitung Pagu Indikatif Kementerian Negara dan Lembaga. Hal tersebut karena secara statistik variabel-variabel pada model alokasi anggaran lebih baik dalam menjelaskan Pagu Indikatif dibandingkan dengan model realisasi belanja.

Pemerintah, khususnya Kementerian Keuangan, di masa mendatang sebaiknya membuat sistem untuk memantau ketercapaian hasil keluaran (*output*) program dan kegiatan yang didanai melalui APBN pada setiap Kementerian Negara dan Lembaga untuk mendukung pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja dengan lebih baik. Hal tersebut dimaksudkan untuk mengurangi kecenderungan proyeksi penganggaran yang bersifat penganggaran incremental, yaitu metode penganggaran yang berdasarkan atas penyesuaian alokasi anggaran periode-periode sebelumnya.

Istilah kinerja atau penampilan kerja seringkali disamakan dengan istilah yang lain yaitu *job performance*. Teori tentang *job performance* adalah teori psikologi tentang proses tingkah laku kerja seseorang hingga ia akan menghasilkan sesuatu yang akan menjadi tujuan dari pekerjaannya. Menurut Prawirosentono (1992:2) kinerja merupakan suatu hasil kerja yang dicapai oleh seorang atau kelompok orang dalam organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

Melemahnya peran lembaga legislatif sebagaimana mestinya sesuai dengan harapan masyarakat, disebabkan oleh dua faktor utama. Kedua faktor penyebab itu adalah faktor internal dan faktor eksternal. Sementara itu, Imawan (1993:79) mengklasifikasikan faktor-faktor yang dapat menghambat anggota legislatif dalam melaksanakan fungsinya ke dalam dua faktor, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi:

a. Peraturan Tata Tertib

Tujuan diciptakannya sebuah peraturan adalah agar tugas-tugas yang dijalankan dapat dilaksanakan secara tertib dan efisien. Namun, bila peraturan itu terlalu detail, hal ini dapat menghambat pelaksanaan satu tugas. Peraturan tata tertib yang terlalu detail inilah yang menjerat para anggota legislatif untuk melaksanakan tugasnya.

b. Data dan Informasi

Hal yang paling menonjol dalam topik ini adalah terlambatnya anggota legislatif dalam memperoleh data dan informasi yang diperlukan dibandingkan pihak eksekutif. Kondisi ini dapat dimaklumi, sebab pihak eksekutiflah yang bergelut dengan masalah pemerintahan sehari-hari. Selain itu, untuk memutuskan suatu tindakan/kebijakan yang sifatnya kolektif organisasi, jauh lebih sulit dibandingkan pada pihak eksekutif, mengingat banyaknya kepentingan yang ada dalam lembaga legislatif sehingga perlu adanya bargaining para anggota/lembaga.

c. Kualitas Anggota Legislatif

Secara formal, kualitas teknik anggota legislatif mengalami peningkatan, akan tetapi hal ini tidak berimplikasi secara signifikan terhadap peningkatan kinerja anggota legislatif. Persoalannya terpusat pada tekad dan mental anggota legislatif untuk benar-benar mewakili rakyat. Bukan rahasia umum, bahwa karena mereka dicalonkan oleh partai sehingga banyak anggota legislatif yang tidak memiliki akar dalam masyarakat. Kondisi semacam ini menimbulkan

banyaknya anggota legislatif yang berperan seperti orang birokrat yang berfikir bahwa mereka harus dilayani rakyat dan bukan sebaliknya.

Sedangkan yang termasuk dalam kategori faktor eksternal, adalah:

- a. Mekanisme Sistem Pemilu yang kita anut, sebenarnya sudah sangat memadai untuk mendapatkan wakil rakyat yang representatif, namun mekanisme pelaksanaan sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar yang kita anut, telah banyak memunculkan tokoh-tokoh masyarakat karbitan. Penggunaan vote getter yang dikenal selama ini, telah membuka kemungkinan bagi munculnya tokoh yang sama sekali tidak dikenal oleh masyarakat.

- b. Kejumuhan Kedudukan Eksekutif dan Legislatif

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, lembaga legislatif ditempatkan sebagai partner eksekutif. Partner dalam konteks ini lebih bersifat kooptasi, dimana satu pihak (eksekutif) kedudukannya jauh lebih kuat dari pihak yang lain (legislatif) sehingga kondisi ini sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing institutsi/lembaga.

Sejalan dengan pendapat di atas, Thaib (2000:65) mengemukakan bahwa paling tidak faktor-faktor internal dan eksternal yang berpengaruh terhadap kinerja anggota legislatif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya adalah:

- a. Faktor Internal

- 1) Peraturan Tata Tertib, yaitu mekanisme kerja intern lembaga legislatif diatur oleh sebuah Peraturan Tata Tertib.
- 2) Kualitas Anggota, faktor kualitas anggota merupakan faktor penting dalam mengoptimalkan pada lembaga legislatif. Peran yang lebih besar

dari lembaga ini tidak akan mungkin dicapai bila para anggota lembaga tersebut tidak mempunyai kemampuan untuk itu.

3) Sarana dan Anggaran, keterbatasan dana yang tersedia bagi DPRD dapat menghambat pengembangan sarana penunjang yang diperlukan bagi kelancaran kerja institusi ini.

4) Faktor penghambat lain yang dapat dimasukkan dalam faktor internal ini adalah tradisi dan kejadian dalam sejarah lembaga legislatif selama ini terutama setelah kembali ke UUD 1945 yang menempatkan DPRD pada posisi lemah apabila berhadapan dengan pemerintah.

b. Faktor Eksternal

1) Sistem Pemilihan, sebagaimana kita ketahui bahwa dalam sistem politik Indonesia, para calon legislatif adalah calon-calon yang diajukan oleh organisasi politik mereka masing-masing.

2) Latar Belakang Sejarah dan Iklim Politik yang Berlaku, dalam sistem politik Indonesia, demokrasi eksekutif terhadap legislatif sangat kuat.

3) Masih kurangnya Kesadaran terhadap Amanat Konstitusi, dalam penjelasan UUD 1945 ditegaskan "... yang penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya Negara ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan ..." Dalam kenyataannya, pihak eksekutif belum sepenuhnya mendukung hubungan kerja dengan legislatif, dimana selama ini suara lembaga legislatif sering tidak diperhatikan dengan sungguh-sungguh oleh pihak eksekutif.

Dari uraian di atas jelas bahwa kinerja DPR di dalam sistem politik merupakan cermin dari kadar terlaksananya kehidupan bernegara dan demokrasi, sehingga kajian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap kinerja lembaga seperti peran fraksi menjadi penting, mengingat tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh DPR dan fraksi saat ini sangat besar. DPR harus mampu memenuhi kualitas pribadi dan kelembagaan sehingga dapat bekerja sesuai UU dan harapan publik.

Setiap sistem politik, di dalamnya pasti memiliki mekanisme pembuatan kebijakan. Terutama bagi sistem politik yang memperhatikan aspek-aspek “keinginan rakyat”, maka keberadaan kepentingan yang khusus akan eksis dengan sendirinya. Eksistensi ini sifatnya natural, karena kepentingan merupakan bagian dari proses hidup manusia. Sebuah kepentingan, berarti minat dan aspirasi individu secara sadar tentang suatu hal, yang didasari oleh berbagai latar belakang sosial, ekonomi, dan budaya. Secara riil kepentingan ini sangat bervariasi dan jumlahnya sangat banyak. Sebagaimana pendapat Trumann (1995) pada dasarnya kelompok adalah sebuah kelompok “pembagi-sikap” yang membuat klaim-klaim tertentu atas kelompok-kelompok dalam masyarakat dengan tindakan-tindakan tertentu terhadap instansi pemerintah. Moyes (1992) dalam Budiarto (2009) kelompok kepentingan (*interest group*) ialah sejumlah orang yang memiliki kesamaan sifat, sikap, kepercayaan dan atau tujuan, yang sepakat mengorganisir diri untuk melindungi dan mencapai tujuan.

Wildavsky dan Caiden (2004) menyebutkan bahwa anggaran adalah suatu refleksi keuangan terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang

hendak dilakukannya. Sebuah teori yang mengatakan kriteria untuk menentukan apa yang harus ada dalam sebuah anggaran, pada dasarnya tidak lebih dari teori bagaimana dan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah. Selanjutnya menurut Wildavsky dan Caiden, bahwa jika mengganti kata-kata "apa yang harus dilakukan oleh pemerintah" dengan kata "apa yang harus ada di dalam anggaran" maka jelas teori *Budgeting* normatif akan konprehensif dan menjadi teori politik spesifik yang menjelaskan detail-detail aktivitas pemerintah pada waktu tertentu, yang menampilkan hasil dari perjuangan politik untuk tujuan politik. Jadi, APBN menggambarkan aktivitas politik pemerintah untuk jangka waktu satu tahun tertentu.

Dalam memahami konsep dan pengertian politik mempunyai pemahaman yang luas yang akan menghasilkan sejumlah rumusan yang berbeda. Berangkat dari beragam rumusan tersebut Pye (1981) kemudian berusaha mengumpulkan prinsip-prinsip pembangunan politik yang pernah dikembangkan oleh para ilmu politik lain. Sepuluh definisi yang merupakan rangkuman pengertian berhasil diinventarisasi oleh Pye, yaitu: (1) pembangunan politik sebagai prasyarat politik bagi pembangunan ekonomi; (2) pembangunan politik sebagai ciri khas kehidupan politik; (3) pembangunan politik sebagai modernisasi politik; (4) pembangunan politik sebagai operasi negara bangsa; (5) pembangunan politik pembangunan administrasi dan hukum; (6) pembangunan politik sebagai mobilisasi dan partisipasi massa; (7) pembangunan politik sebagai pembina demokrasi; (8) pembangunan politik sebagai stabilitas dan perubahan yang teratur; (9) pembangunan politik sebagai mobilisasi dan kekuasaan; dan (10) pembangunan politik sebagai salah satu proses perubahan sosial yang multi-dimensi.

Selanjutnya Pye menyimpulkan tiga ciri utama dari pengertian-pengertian tersebut, yaitu: persamaan, kapabilitas, deferensiasi, dan spesialisasi sebagai hal yang paling penting di dalam memahami konsep pembangunan politik. Persamaan berhubungan dengan masalah partisipasi massa dan pelaksana hukum. Kapabilitas berhubungan dengan sejauhmana sistem politik mampu mempengaruhi sistem sosial dan sistem ekonomi. Sedangkan deferensiasi dan spesialisasi berhubungan dengan struktur dalam sistem politik dan fungsinya.

Senada dengan Pye, Huntington (1983) mengajukan tiga kriteria untuk melihat peran politik, yaitu: (1) adanya rasionalisasi kekuasaan; (2) deferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi; dan (3) meningkatkan partisipasi masyarakat. Lebih jauh Huntington berpendapat proses pelebagaan tersebut berkembang dari institusi yang kaku menuju luwes, sederhana menuju rumit, ketidakbebasan menuju adanya kebebasan, dan perpecahan menuju keutuhan.

Upaya mencapai tujuan proses politik kelompok kepentingan, dilakukan melalui berbagai cara dan sarana, sebagai manifestasi tindakan. Masing-masing cara memiliki konsekuensi dan dampak yang berbeda, begitu pula dengan tipe-tipe kelompok kepentingan yang menjalankannya. Menurut Lindblom (1980) dalam Agustino (2008:41) dalam "*The Policy Making Process*" merumuskan tentang proses politik dari input ke proses output ditempuh melalui:

- (1) dipelajari bagaimana masalah-masalah timbul dan masuk ke dalam agenda para pengambil keputusan pemerintah;
- (2) Bagaimanakah masyarakat merumuskan masalah-masalah tersebut untuk mengambil suatu tindakan;

- (3) sikap yang diambil oleh para pemimpin dalam menerapkan kebijaksanaan; dan
- (4) akhirnya bagaimanakah kebijaksanaan tersebut dievaluasi.

Secara umum anggaran publik diartikan sebagai rencana yang menggambarkan pikiran jumlah uang penerimaan dan pengeluaran (anggaran daerah dan negara). Kemudian Halim (2001) mengatakan bahwa penganggaran adalah suatu proses penyusunan rencana keuangan, yaitu pendapatan dan pembiayaan, kemudian mengalokasikan dana ke masing-masing kegiatan sesuai dengan fungsi dan sasaran yang hendak dicapai. Masing-masing kegiatan tersebut kemudian dikelompokkan ke dalam program berdasarkan tugas dan tanggungjawab dari satuan kerja tertentu.

Menurut Wildavsky dan Caiden (2004) lembaga politik yang terwakilkan di legislatif dapat menggunakan pengaruh politiknya dengan mendistribusikan anggaran secara lebih mudah, mereka dapat memotong atau menambah suatu rancangan anggaran. Kegiatan atau perjuangan politik semacam ini menurut Wildavsky dan Caiden menjadi lebih baik dan menguntungkan untuk satu pihak, namun dapat pula merugikan kepada pihak yang lain. Bahkan menurut Wildavsky dan Caiden bahwa negosiasi-negosiasi sering dilakukan oleh aktor-aktor politik dalam meloloskan suatu anggaran tertentu.

Selanjutnya Wildavsky dan Caiden (2004) menyebutkan dalam setiap keputusan pembuatan anggaran pimpinan pemerintahan yang dibantu oleh stafnya harus mengacu dari kebijakan atasan atau lembaga politik yang mencalonkannya sebagai pimpinan pemerintahan. Karena anggaran menampilkan konflik terhadap siapa preferensinya yang harus dipenuhi, maka orang tidak dapat berbicara tentang

anggaran dengan lebih baik tanpa mempertimbangkan siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan, atau dengan menunjukkan bahwa tidak ada yang kalah, maka latar belakang yang tersembunyi dalam kebijakan memunculkan suatu anggaran, baik unit pengukuran, rentang waktu dan metode perhitungan, semuanya mempunyai implikasi politik (Wildavsky dan Caiden, 2004).

Selain itu keterlibatan politik didalam penyusunan anggaran juga tercermin pada kegiatan yang melibatkan warga negara secara signifikan dalam sebagian atau seluruh dari proses pembuatan kebijakan khususnya dalam kebijakan penganggaran, untuk hal tersebut maka perlu diperluas perdebatan politik didalam parlemen. Perdebatan politik tentang penyusunan anggaran tersebut bukan hanya antara eksekutif dengan lembaga legislatif tetapi juga dengan masyarakat luas dalam wacana politis dalam mengambil keputusan akan kebijakan publik (Habermas, 2007).

Diskursus mengenai peran politik dalam proses perencanaan anggaran publik telah menjadi perdebatan yang panjang. Para ahli perencanaan telah melihat proses perencanaan sebagai proses penerapan rasionalistis yang meliputi indentifikasi tujuan, alternatif dan kriteria. Pendekatan ini menekankan pada analisis tujuan, alat dan konsekuensinya, dengan peran para perencana yang kuat.

Maka model rasionalitas ini memandang peran kekuasaan dan politik sebagai gangguan (Lindholm, 1965). Namun pendapat di atas mendapat kritikan dari penganut strukturalis. Dimana mereka berpendapat bahwa ekonomi amat terkait erat dengan politik. Perbedaan sumber daya yang dimiliki oleh para aktor, menyebabkan perbedaan kekuatan politik dan kekuasaan aktor. Faktor politik dan

faktor ekonomi sangat berpengaruh dalam perencanaan anggaran, agenda pembangunan dan strategi pembangunan.

Dalam kancah politik Indonesia terdapat dua sudut yang saling bertolak belakang, dimana salah satu sisi negara mempunyai formasi yang besar dan jaringan atau hirarki yang ketat, yang dimulai dari pemerintah pusat sampai dengan pemerintahan desa. Negara mempunyai struktur birokrasi yang besar dan personilnya yang mengontrol dan melayani di berbagai sektor kebutuhan masyarakat, seperti melayani masyarakat di sektor keagamaan, dan sektor sosial seperti mengurus fakir miskin. Akan tetapi di sisi lain, negara juga masih bersifat tradisional, apalagi kalau sudah memasuki wilayah lokal. Dimana banyak ditemui politik yang kental dengan kekeluargaan dan kelompok atau yang disebut dengan politik dan negara patrimonial.

Hal tersebut diakui oleh beberapa pendapat bahwa bentuk politik yang ada di Indonesia mempunyai akar sejarah masa lalu, yaitu karakter patrimonial dan kekeluargaan/kekerabatan yang berbasis etnisitas tradisional yang sudah ada sejak zaman kolonial sampai dengan masa Indonesia modern sekarang ini. Karakter patrimonial ini membuat daerah dikelola oleh kelompok tertentu saja, baik dalam jabatan publik maupun dalam distribusi sumber daya keuangan.

Di era desentralisasi sekarang ini, karakter patrimonial tambah menguat di berbagai daerah. Pada era ini ditandai dengan bangkitnya politik identitas (kelompok, etnis). Sekarang dapat dilihat dan dirasakan politik kekerabatan dalam birokrasi daerah dan munculnya orang-orang kuat yang mempunyai kekuasaan baik berkuasa dalam bidang politik maupun dalam bidang ekonomi untuk

mengendalikan sumber daya ekonomi politik daerah tentu untuk menambah keamanan mereka. Mereka para pengusaha politik dan penguasa ekonomi daerah ini adalah pemerintahan bayangan yang bisa setiap saat mengatur kehidupan berpolitik. Selain itu mereka menciptakan hubungan yang timpang dan menjaga jarak dengan masyarakat di daerah. Hubungan penguasa bayangan ini tidak dibangun dengan komunikasi publik dan kebijakan yang bersipat umum, tetapi dirajut dengan cara-cara personal dan pemurah hati yang mampu membius masyarakat untuk tunduk dan bersipat mahfum.

Berdasarkan pendapat disebutkan, maka politik dipahami sebagai upaya menciptakan kualitas kehidupan politik, yang ditandai oleh meningkatnya kapabilitas sistem politik, berkembangnya proses *diferensiasi* struktur spesialisasi fungsi, serta dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses politik. Terkait pembangunan politik di bidang lingkungan hidup perlu dilakukan restrukturisasi kebijakan pemerintah dalam melihat hubungan antara pembangunan dan lingkungan (dikotomi pembangunan dan lingkungan), yaitu meninjau kembali kebijakan atas hubungan antara pemerintah, masyarakat dan industri dalam suasana pembangunan berkelanjutan. Sedangkan pembangunan politik terhadap kelembagaan DPR menjadi penting sebagai institusi yang membawa inspirasi rakyat dan sekaligus pengambil kebijakan dalam upaya pembangunan di segala aspek, khususnya bidang lingkungan hidup.

Aspek politik dalam anggaran dimaknai sebagai proses politik yang memperjuangkan hak bagi rakyat. Upaya untuk menemukan formulasi yang tepat dalam penentuan anggaran adalah mengenai keadilan anggaran, maka seharusnya

politik anggaran tentu akan berkaitan erat dengan usaha negara dan pemerintah memberikan jaminan sosial yang tepat bagi rakyat terutama bagi rakyat yang dibawah garis kemiskinan. Pola hubungan yang transparan, akuntabel, demokratis antara pemerintah dengan rakyat dan rasa curiga akan terhindari manakala negara/pemerintah/legislatif mampu melakukan proses dengan baik dan menguntungkan rakyat bukan pejabat. Anggaran juga dapat dilihat dari perspektif politik dimana dapat dimaknai investasi politik seorang warga negara kepada negara. Investasi yang dimaksud sebagai jaminan negara untuk memperjuangkan anggaran rakyat yang lebih di prioritaskan daripada anggaran belanja pejabat atau dinas-dinas yang ada.

Sedangkan menurut Wildavsky dan Caiden (2004) bahwa anggaran dapat diwujudkan dalam bermacam-macam cara, dan menekankan kepada dimensi politik. Dengan bagian ini berfokus kepada bagaimana konflik terhadap anggaran diperluas dan diperdalam dan bagaimana mereka dipecahkan dalam konteks institusional presiden dan kongres. Sebuah tema yang menyertai adalah bayangan dari proses *apropriasi* dan implikasinya terhadap perselisihan kontrol anggaran.

Pada satu level anggaran adalah sebuah prediksi. Sebuah anggaran berisi kata-kata dan *figure* yang mengajukan pembelanjaan untuk tujuan dan sasaran tertentu. Kata-kata tersebut menjelaskan tipe pembelanjaan (gaji, perlengkapan, perjalanan) atau tujuan (mencegah perang, memperbaiki kesehatan mental, menyediakan perumahan bagi orang-orang penghasilan rendah), dan *figure* yang terkait pada masing-masing item. Barangkali mereka yang membuat anggota dimaksudkan sebagai hubungan langsung tentang apa yang ditulis di dalamnya dan kejadian-

kejadian mendatang. Jika permintaan terhadap dana diberikan, ika mereka digunakan sesuai dengan instruksi, dan jika tindakan yang terlibat menghasilkan konsekuensi yang diinginkan, maka tujuan yang dinyatakan dalam dokumen akan dicapai. Dengan demikian anggaran menjadi hubungan antara sumberdaya keuangan dan perilaku manusia untuk mencapai sasaran kebijakan. Hanya melalui observasi maka memungkinkan untuk menentukan seberapa besar prediksi yang dipostulatkan dalam anggaran akan menjadi benar.

Dari uraian tersebut dapat dipahami bahwa konteks dimensi anggaran dalam politik akan terkait siapa yang berperan dan dan siapa yang mendapat, serta sejauhmana kemampuan negara dalam memberikan jaminan kepada rakyatnya. Namun yang terjadi politik dipahami dan dijalankan dalam konteks jangka pendek yang menguntungkan pihak-pihak terkait. Aturan dalam penentuan program hanya terletak pada level kepentingan masing-masing aktor, sedangkan masyarakat sering terjadi tidak mengetahui proses dan partisipasi dalam menentukan jauh dari proses yang terjadi, bahkan rakyat sendiri tidak mengetahui berapa persen anggaran yang dilimpahkan untuk kesejahterannya. Maka penganggaran merupakan aktivitas politik, yang dalam proses maupun produknya adalah produk politik. Oleh karena itu dengan mencermati bagaimana anggaran dibuat dan prioritas-prioritas yang muncul dari anggaran tersebut memahami praktik politik yang dilakukan pemerintah dan dewan apakah mempunyai *political will* dalam penganggaran publik yang berbasis kebutuhan publik.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat di rumuskan *proposisi minor 1* sebagai berikut :

“Bahwa jika koalisi partai politik yang terwakili dalam komisi anggaran DPR-RI memegang komitmen sebagai janji

politiknnya dan ada peningkatan kompetensinya serta ada ruang publik (partisipasi masyarakat) dalam proses perumusan APBN/P maka proses politik penyusunan kebijakan anggaran dengan berbasis anggaran pro kerakyatan (*people*) akan dapat diwujudkan.”

6.2 Peran dan Relasi Masing-masing Aktor dalam Proses Penyusunan Kebijakan APBN di DPR-RI

Demokrasi merupakan sebuah sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara untuk dijalankan pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip trias politica yang membagi ketiga kekuasaan politik negara yaitu eksekutif, yudikatif, dan legislatif yang selanjutnya diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang berhubungan dan sejajar satu sama lain.

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 1 Ayat (3) menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara berdasarkan hukum, sehingga memberikan gambaran bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Dalam ketatanegaraan, presiden sebagai pemimpin pemerintahan harus bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai perwakilan dari rakyat. Demokrasi ini adalah hasil dari reformasi yang terjadi di tahun 1998. Reformasi tersebut membuat berakhirnya pemerintahan Presiden Soeharto (Orde Baru) dan berubahnya format politik dua partai dan satu golongan menjadi sistem multipartai. Reformasi juga turut membawa perubahan UUD 1945 (Amandemen UUD 1945) yang menyebabkan terjadinya perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia yang berdampak pada perubahan sistem politik dan ekonomi Indonesia.

Pada masa reformasi, Indonesia telah menganut sistem demokrasi multipartai dan bersifat presidensial, namun pada kenyataannya, hubungan yang terbentuk antara eksekutif dengan legislatif masih sangat kuat. Hal ini tercermin dalam Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa kemungkinan suatu partai dapat mencalonkan seorang kandidat kepala daerah jika minimal memiliki 15% suara atau kursi di legislative (Romli,2008). Koalisi ini disadari sebagai salah satu cara untuk memperkecil beberapa masalah yang mungkin terjadi dalam sistem presidensial, terutama ketika dikombinasikan dengan sistem multipartai. Di samping itu, koalisi juga dapat digunakan untuk meminimalkan kemungkinan terjadinya *deadlock* dalam pengambilan suatu kebijakan. Bagaimanapun, intervensi legislatif dalam kegiatan ekonomi akan turut memengaruhi keputusan ekonomi yang diambil pemerintah. Dengan kata lain,motif ekonomi legislative juga akan turut memengaruhi kondisi perekonomian secara tidak langsung, terutama terkait dengan penyediaan barang dan jasa publik (Joyce Mitchell dalam Budiardjo, 2006). Di sisi lain,pilihan pemerintah dalam kegiatan ekonomi juga akan turut dipengaruhi oleh pilihan publik, terutama preferensi-preferensi individual para pemberi suara. Hal ini kemudian akan berdampak pada stabilitas demokrasi dalam sistem demokrasi politik multipartai yang dianut.

Sistem multipartai akan menciptakan koalisi partai politik (parpol) di legislatif sebagai pendukung eksekutif. Koalisi terbentuk karena adanya satu kesamaan pandangan dalam melaksanakan sistem pemerintahan yang baik dan stabil. Koalisi yang terbentuk di Indonesia dimaksudkan untuk mempermudah

proses pembahasan dan persetujuan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) menjadi efektif dan efisien.

Pengetahuan Dewan tentang anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan keuangan negara. Pengetahuan dewan yang dimaksud adalah meliputi pengetahuan pada saat penyusunan, deteksi terhadap kebocoran dan pemborosan serta identifikasi terhadap kebocoran dan pemborosan APBN.

Pengawasan keuangan negara, atau dengan kata lain semakin tinggi pengetahuan dewan tentang anggaran maka pengawasan keuangan negara (APBN) yang dilakukan oleh dewan akan semakin meningkat, sehingga hasil penelitian ini menerima suatu asumsi yang menyatakan bahwa pengetahuan anggota DPR tentang anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan keuangan negara.

Temuan ini konsisten dengan hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Sopanah (2003), Andriani (2002), Sutarnoto (2002); Indradi (2001, 2002).

Apabila merujuk pada pendapat Indriantono dan Supomo (1999) bahwa pengetahuan yang diperoleh dari pendidikan dan pengalaman, pengetahuan akan memberikan kontribusi yang lebih baik apabila didukung pendidikan dan pengalaman yang memadai untuk bidang tugasnya. Dengan demikian pendidikan dan pengalaman memberikan dukungan kepada Dewan untuk meningkatkan kemampuan pengawasan atau fungsi *checks and balance*. Dengan semakin tinggi pendidikan dan pengalamannya diharapkan Dewan semakin tahu akan tugas dan tanggungjawabnya sehingga akan senantiasa meningkatkan peranan dan fungsinya sebagai lembaga representatif masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat dikatakan bahwa bahwa kualitas anggota Dewan dapat diukur dari pengetahuan yang dimilikinya akan mempengaruhi kinerja Dewan khususnya pada saat melakukan pengawasan anggaran (APBN). Tidak dapat dipungkiri bahwa faktor politis juga sangat besar pengaruhnya dalam melakukan pengawas anggaran (APBN), di antaranya isu disintegrasi bangsa serta kepentingan kedudukan dan jabatan serta kepentingan perorangan atau kelompok tertentu. Di samping itu, pengawasan dewan juga bisa dipengaruhi oleh mereka yang punya kepentingan bisnis yang menginvestasikan kekayaan untuk meraih keuntungan capital, misalnya kepentingan para *stakeholder* lainnya. Sehingga, hal-hal yang berkaitan dengan keadilan, kesejahteraan, dan dalam rangka pemberdayaan masyarakat banyak yang terabaikan. Hal inilah yang kadangkala menyebabkan terjadinya tindak pidana korupsi dalam hal “meloloskan” rancangan anggaran tertentu dalam APBN.

Setiap sistem politik, di dalamnya pasti memiliki mekanisme pembuatan atau perumusan kebijakan, terutama bagi sistem politik yang memperhatikan aspek-aspek “keinginan rakyat”, dan menerapkan demokrasi dalam sistem politiknya. Di dalam masyarakat selalu ada individu dan kelompok yang memiliki berbagai macam persoalan, kepentingan, dan kebutuhan yang menuntut untuk dipecahkan, yang didasarkan atas berbagai latar belakang sosial, ekonomi, dan budaya. Secara riil kepentingan ini sangat bervariasi dan jumlahnya sangat banyak.

Berbagai masalah, kepentingan dan persoalan yang muncul dalam masyarakat tersebut, kemudian “ditangkap” oleh kelompok kepentingan untuk kemudian

disalurkan atau “didesakkan” kepada pemerintah yang berkuasa agar diagendakan untuk dibahas menjadi kebijakan publik.

Selain kelompok kepentingan (*interest group*), salah satu institusi yang secara formal bertugas menyerap berbagai aspirasi yang berkembang dalam masyarakat untuk kemudian diajukan sebagai agenda kebijakan publik adalah partai politik. Dalam negara demokrasi, partai politik memiliki beberapa fungsi, yaitu: *pertama*, sarana komunikasi politik yaitu sebagai jembatan antara “mereka yang memerintah (*the rulers*) dengan “mereka yang diperintah” (*the roled*). *Kedua*, menyampaikan aspirasi di dalam pengambilan keputusan. *Ketiga*, sebagai sarana sosialisasi politik, yaitu proses dimana masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari generasi ke generasi berikutnya. *Keempat*, partai politik juga sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*). Di negara demokrasi yang masyarakatnya bersifat terbuka, adanya perbedaan dan persaingan pendapat sudah merupakan sesuatu yang wajar. Akan tetapi dalam masyarakat yang heterogen sifatnya, maka pendapat ini akan dapat diselesaikan oleh partai politik, sekurang-kurangnya dapat diatur sedemikian rupa sehingga akibat-akibat negatifnya dapat ditekan seminimal mungkin.

Kebijakan publik adalah salah satu konsep dalam ilmu politik (Budiardjo, 2009:2), dan oleh karena itu kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari proses politik yang terjadi di dalam perumusannya dan juga dalam implementasinya.

Menurut Dunn (2003), kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat

kebijakan-kebijakan tersebut mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk melaksanakannya. Demikian pula halnya dengan kebijakan anggaran, proses penyusunannya merupakan suatu proses politik, dan melibatkan parta-partai politik yang ada di parlemen dalam proses pembahasannya.

Wildavsky dan Caiden (2004) mencoba menghubungkan antara anggaran dengan kebijakan publik, dengan menyatakan bahwa anggaran adalah suatu refleksi keuangan terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang akan dilakukannya. Sebuah teori yang mengatakan kriteria untuk menentukan apa yang harus ada dalam sebuah anggaran, pada dasarnya tidak lebih dari teori bagaimana dan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah. Apa yang harus dan akan dilakukan oleh pemerintah dalam bidang anggaran jelas merupakan kebijakan pemerintah (publik). Jika mengganti kata-kata "apa yang harus dilakukan oleh pemerintah" dengan kata "apa yang harus ada di dalam anggaran", maka jelas teori *budgeting* akan menjelaskan secara komprehensif dan menjadi teori politik spesifik yang menjelaskan detail-detail aktivitas pemerintah pada waktu tertentu, yang menampilkan hasil dari perjuangan politik dan untuk mencapai tujuan politik pula.

Menurut Wildavsky dan Caiden (2004) lembaga politik yang terwakilkan di legislatif dapat menggunakan pengaruh politiknya dengan mendistribusikan anggaran secara lebih mudah, mereka dapat memotong atau menambah suatu rancangan anggaran. Kegiatan atau perjuangan politik semacam ini menurut Wildavsky dan Caiden menjadi lebih baik dan menguntungkan untuk satu pihak, namun dapat pula merugikan pihak yang lain. Bahkan menurut Wildavsky dan Caiden bahwa negosiasi-negosiasi sering dilakukan oleh aktor-aktor politik dalam

meloloskan suatu anggaran tertentu. Mereka menyebutkan bahwa dalam setiap keputusan pembuatan anggaran, pimpinan pemerintahan yang dibantu oleh stafnya harus mengacu dari kebijakan atasan atau lembaga politik yang mencalonkannya sebagai pimpinan pemerintahan. Karena anggaran menampilkan konflik terhadap siapa preferensinya yang harus dipenuhi, maka orang tidak dapat berbicara tentang anggaran dengan lebih baik tanpa mempertimbangkan siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan, atau dengan menunjukkan bahwa tidak ada yang kalah, maka latar belakang yang tersembunyi dalam kebijakan memunculkan suatu anggaran, baik unit pengukuran, rentang waktu dan metode perhitungan, semuanya mempunyai implikasi politik (Wildavsky dan Caiden, 2004).

Selain itu keterlibatan politik di dalam penyusunan anggaran juga tercermin pada kegiatan yang melibatkan warga negara secara signifikan dalam sebagian atau seluruh dari proses pembuatan kebijakan, khususnya dalam kebijakan penganggaran. Perdebatan politik tentang penyusunan anggaran tersebut bukan hanya antara eksekutif dengan lembaga legislatif, tetapi juga dengan masyarakat luas dalam wacana politis dalam mengambil keputusan akan kebijakan publik. (Habermas, 2001, dikutip dalam BIGS 2001).

Sebagai sebuah proses politik, penyusunan kebijakan publik, termasuk kebijakan anggaran, melalui berbagai tahapan. Adapun proses penyusunan kebijakan publik dan aktor-aktor yang terlibat dalam proses tersebut adalah: *pertama*, penyusunan agenda, yaitu proses memasukkan masalah publik atau isu publik menjadi masalah kebijakan (*policy problems*) atau isu kebijakan (*policy issues*) ke dalam agenda pemerintah dan atau partai politik untuk dibahas menjadi

kebijakan publik. Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik (Hogwood dan Gunn, 1986), di antaranya adalah: (a) telah mencapai titik kritis tertentu dan jika diabaikan akan menjadi ancaman yang serius; (b) telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang akan berdampak dramatis; (c) menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa; (d) menjangkau dampak yang amat luas; (e) mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat; dan (f) menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).

Tahapan *kedua* adalah formulasi kebijakan, yaitu membahas masalah atau isu yang sudah masuk menjadi agenda pemerintah dan atau partai politik oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahapan inilah terjadi persaingan dan bahkan konflik politik karena masing-masing partai politik bersaing untuk memasukkan kepentingan politiknya dalam alternatif kebijakan.

Ketiga, adopsi atau legitimasi kebijakan, yang bertujuan untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Dalam tahapan ini pemerintah dan parlemen menyepakati pasal-pasal yang terdapat dalam kebijakan publik yang telah selesai diformulasikan dan kemudian memberikan persetujuannya.

Keempat, tahap penilaian atau evaluasi kebijakan, yaitu kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan, termasuk dalam tahapan awal perumusan kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun terhadap kemungkinan dampak kebijakan.

Media Massa atau berkomunikasi dengan menggunakan media (*communicate with media*) sering disingkat menjadi media merupakan sebuah channel, media atau alat, saluran, atau sarana yang digunakan untuk melakukan proses komunikasi massa yang diarahkan kepada orang banyak. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), media adalah alat sarana komunikasi seperti koran, majalah, radio, televisi, film, poster, dan spanduk yang terletak di antara dua pihak orang, golongan, dan sebagainya dan memiliki fungsi sebagai perantara atau penghubung. Sedangkan massa adalah jumlah yang banyak sekali atau merupakan sekumpulan orang yang banyak sekali. Media massa menurut KBBI adalah sarana dan saluran resmi sebagai alat komunikasi untuk menyebarkan berita dan pesan kepada masyarakat luas di berbagai wilayah.

Sekarang ini media massa memiliki peranan yang sangat besar dan memiliki pengaruh yang sangat kuat dan menjadikan media massa sebagai pusat perhatian publik untuk mengetahui dan mencari berbagai informasi, menyebarkan

informasi dan menambah pengetahuan. Sumber informasi yang dijadikan sebagai bahan pemberitaan oleh media massa juga berasal dari masyarakat itu sendiri, baik dari golongan masyarakat yang memiliki basis politik hingga kepada rakyat jelata. Indonesia memiliki media massa yang beraneka ragam dengan tingkat perkembangan yang berkembang dengan pesat. Kebebasan yang diberikan negara dengan menerbitkan sebuah peraturan UU Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers.

Media massa menurut Denis Mc Quail (2011) berperan sebagai alat perubahan dan pembaharuan kehidupan sosial bermasyarakat karena memiliki sifat karakteristik yang menjangkau seluruh lapisan massa dengan wilayah yang luas serta mampu memberikan popularitas kepada siapa saja yang muncul di media massa tersebut. Media massa juga sangat berperan aktif dalam meningkatkan kesadaran berpolitik dimana setiap media massa memuat berita, pendapat-pendapat perorangan, lembaga swadaya masyarakat, serta kegiatan atau program pemerintah maka akan menimbulkan reaksi pro dan kontra yang disebut sebagai pendapat masyarakat umum.

Selain memiliki pelbagai fungsi utama di atas, media massa juga memiliki fungsi lainnya yang lebih memperjelas tugas dan Fungsi media massa tersebut di antaranya adalah sebagai berikut ini:

- i. media massa harus sanggup dan mampu menyebarluaskan berita kepada publik secara umum mengenai segala jenis peristiwa di berbagai tempat, kepentingan umum secara tetap atau berkala dan berkesinambungan secara terus-menerus serta memuat hal-hal baru, seperti informasi atau laporan peristiwa terbaru dan tidak berulang-ulang agar dirasakan dengan efektif;

ii. sebagai media yang menyebarkan beraneka ragam informasi dari berbagai daerah, media massa juga harus sanggup melakukan fungsinya sebagai bagian dari pendidikan. di Indonesia menuntut untuk selalu memberitakan segala jenis berita yang memuat informasi terpercaya, aktual dan terbaru serta harus mendidik masyarakat menjadi lebih baik. Media massa tidak boleh memberitakan berita yang bersifat provokasi yang berakibat timbulnya perpecahan dan konflik;

iii. media massa juga berfungsi sebagai mediator antara pihak yang sedang mengalami konflik, pertikaian atau permasalahan. Media massa harus mampu dan sanggup menjadi penengah dan pencari solusi untuk berbagai masalah dengan membuat diskusi yang disiarkan dan diberitakan secara langsung, mencari narasumber yang berkompeten, mencari bukti-bukti yang terpercaya berdasarkan fakta yang ada dengan tujuan memediasi kedua pihak yang memiliki masalah tersebut;

iv. media massa tidak harus selalu memberitakan berita-berita yang serius karena masyarakat akan cepat bosan dan menjadi malas untuk melihat dan membaca sebuah berita sehingga media massa harus juga menyajikan berita-berita lucu, acara-acara humoris serta acara atau berita lainnya yang memiliki unsur muatan hiburan. Fungsi sebagai media penghibur ini juga memiliki tujuan untuk meredam isu konflik yang sedang terjadi, menurunkan suhu politik yang sudah terlalu panas dan lain sebagainya.

Fungsi media massa sebagai pengawas perilaku sosial seseorang akan berdampak baik terhadap kehidupan bermasyarakat. Ketika seseorang terlebih lagi

seorang tokoh politik berbuat salah dan diberitakan oleh media massa, maka perhatian dari seluruh lapisan masyarakat akan tertuju kepada orang tersebut.

Secara tidak langsung akan timbul seperti sikap mawas diri terhadap seseorang, karena ketika ia diberitakan karena kesalahannya maka hukum sosial dari masyarakat akan menimbulkan rasa malu dan rasa bersalah yang besar sehingga timbul penyesalan.

Media massa yang berkembang dengan pesat juga memiliki fungsi sebagai penyedia lapangan kerja yang sangat besar. Hal ini dapat terjadi karena kebutuhan dari sebuah lembaga media massa akan tenaga kerja yang juga sangat besar. Tenaga kerja yang dibutuhkan didalam media massa seperti penulis, editor berita, fotografer, wartawan lapangan, redaktur, marketing promosi, penanggung jawab, kameramen dan lain sebagainya. Fungsi media massa yang satu ini dengan perlahan juga akan mengurangi tingkat pengangguran yang terjadi.

Media massa juga memiliki fungsi sebagai bagian dari pengembangan sebuah kebudayaan suatu daerah dengan cara memberitakan kebudayaan daerah tersebut secara berkala. Tatacara, mode dan gaya hidup serta norma yang terdapat pada sebuah kebudayaan masyarakat semakin lama akan semakin berkembang kearah yang lebih positif dan memberikan dampak yang positif pula terhadap keberlangsungan hidup masyarakat tersebut.

Media massa sering kali juga digunakan sebagai alat untuk menciptakan karakter seseorang agar lebih dikenal, dihormati, disegani dan lebih memiliki karakter kepribadian yang baik sehingga kita juga mengenal media sebagai alat pencitraan. Sebenarnya dan citra dari seorang individu, kelompok, dan masyarakat

tidak dapat dirubah hanya menggunakan pencitraan semata karena cepat atau lambat karakter aslinya akan muncul ke permukaan. Biasanya fungsi media massa yang satu ini akan sangat banyak kita temui pada saat Pemilu, Pemilukada, Pilpres ataupun kegiatan politik lainnya.

Fungsi media massa yang satu ini sebenarnya adalah lanjutan dari fungsi media massa sebagai pencipta karakter. Namun jika media massa melakukan atau menciptakan karakter terhadap seseorang, fungsi media massa ini adalah untuk mempromosikan sebuah perusahaan, barang, jasa ataupun promosi lainnya. Media massa juga hidup dan dibiayai oleh kelompok yang dipromosikan atau diiklankan oleh media massa tersebut, sehingga ada hubungan timbal balik dan saling menguntungkan.

Media massa juga memiliki fungsi sebagai pemersatu antar golongan, suku, bangsa, ras, etnis dari berbagai wilayah. Fungsi ini haruslah dimiliki oleh setiap media massa untuk menciptakan perdamaian dan mencegah timbulnya konflik. Media sebagai pemersatu juga akan memberikan rasa persatuan yang kuat diantara seluruh lapisan masyarakat untuk saling bahu membahu membangun sebuah negeri dan meningkatkan rasa persaudaraan dan saling percaya terhadap satu sama lainnya meskipun berbeda suku, golongan, ras, serta agama.

Berita atau pesan yang disajikan oleh sebuah media massa memiliki karakteristik yang dapat diterima oleh siapa saja tanpa mengenal usia, jenis kelamin, agama, dan suku bangsa serta seluruh lapisan golongan masyarakat diberbagai daerah. Oleh karena itu, media massa juga berfungsi sebagai media atau alat untuk memberikan kritik, saran, tanggapan yang bersifat positif tanpa

mengandung unsur kebencian dan penghinaan. Kritik yang disampaikan melalui media massa haruslah bertujuan untuk membangun dan memajukan, bukan malah memberikan kritik yang menjatuhkan.

Media massa juga memiliki fungsi untuk mempengaruhi serta menggiring opini masyarakat. Penggiringan opini dilakukan agar terbentuk sebuah paradigma atau pandangan atau opini didalam masyarakat dengan tujuan agar masyarakat tersebut percaya terhadap apa yang diberitakan oleh media massa tersebut.

Namun perlu diingat, penggiringan opini oleh media massa haruslah mengandung unsur positif agar apa yang dipercayai oleh masyarakat tersebut tidak menimbulkan masalah baru tapi penggiringan opini tersebut akan mengakibatkan masyarakat lebih bersatu.

Media massa juga memiliki fungsi untuk mengkoreksi hal-hal yang salah dikehidupan bermasyarakat dengan tujuan tidak ada informasi bohong yang tersebar. Media massa harus mampu secara cepat dan tepat mengkoreksi sebuah informasi yang sudah diberitakan jika berita tersebut mengandung unsur unsur seperti kebohongan, fitnah, ataupun penghinaan agar terhindar dari berita-berita bohong yang mengakibatkan sebuah media massa atau masyarakat terkena jeratan hukum.

Fungsi media massa yang satu ini kerap kali digunakan untuk memberikan perlawanan kepada seseorang, kelompok ataupun pemerintah yang dianggap memiliki kuasa dan kekuatan. Media massa akan berfungsi sebagai sebuah perlawanan ketika individu, kelompok organisasi ataupun pemerintah dianggap terlalu mengekang kebebasan bermasyarakat atau terlalu otoriter dan tidak ingin

dikritik. Perlawanan yang dilakukan juga memiliki berbagai bentuk seperti pemberitaan yang dilakukan secara terus menerus untuk mengumpulkan kekuatan, hingga kepada memberitakan keburukan individu, kelompok atau pemerintah yang ingin dilawan.

Media massa juga berfungsi sebagai pengumpul dukungan dari masyarakat. Dukungan tersebut juga memiliki beberapa bentuk seperti dukungan materil berupa uang dan barang, dukungan tenaga hingga dukungan seperti pemikiran dan saran.

Biasanya media massa akan meminta dan mengumpulkan dukungan tersebut ketika terjadinya kegiatan kampanye, terjadinya sebuah bencana alam ataupun kegiatan lainnya yang memerlukan banyak sekali dukungan.

Jika dilihat dari berbagai fungsi media massa diatas, maka dapat disimpulkan bahwa sebuah media massa harus memberitakan berita yang benar dan sesuai dengan fakta. Selain itu juga dapat disimpulkan bahwa media massa bersifat searah dalam melakukan pemberitaan ataupun menyajikan rangkaian berita yang akan menjangkau wilayah yang luas. Tujuannya tidak lain adalah untuk memberikan pengetahuan dan informasi kepada masyarakat. Media massa juga harus didirikan dan diselenggarakan oleh lembaga masyarakat atau organisasi yang memiliki struktur yang jelas serta dapat mempertanggungjawabkan semua berita yang mereka publikasikan.

Saat ini, media massa telah menjadi salah satu hal yang mungkin selalu diakses oleh berbagai macam orang setiap harinya. Perkembangan teknologi internet, gawai, dan lain sebagainya semakin memudahkan media massa untuk melakukan penetrasi ke berbagai lapisan masyarakat, dari anak kecil, perempuan,

laki-laki, orang tua, dan lain sebagainya. Oleh karena itulah dunia pembelajaran media massa pun semakin berkembang dan semakin banyak pengetahuan-pengetahuan baru tentang media massa yang dapat kita pelajari.

Ada banyak sekali hal yang bisa kita pelajari dari media massa sebagai bagian dari salah satu. Beberapa aspek media massa yang dapat kita pelajari tersebut misalnya adalah pada segi sejarahnya, dampak-dampaknya, efektivitas dan efisiensi dari media massa tersebut, sampai dengan itu sendiri. Atau apabila kamu ingin mempelajari secara lebih spesifik, kamu juga bisa membaca beberapa pembahasan.

Apabila kita merujuk pada pendapat Bittner (1980:10), komunikasi massa merupakan sebuah komunikasi dengan pesan yang dikomunikasikan melalui media massa pada banyak orang. Gerbner (1967), di satu sisi menjelaskan bahwa bahwa komunikasi massa adalah suatu aktivitas produksi dan distribusi (pesan) dengan memanfaatkan teknologi dan lembaga dari arus pesan yang kontinu dan luas yang ada dalam suatu masyarakat industri. Hal tersebut berbeda dengan yang kita bahas di kesempatan yang lain.

Dari dua pengertian di atas, pada prinsipnya dapat kita tarik suatu kesimpulan bahwa komunikasi massa adalah sebuah komunikasi dengan sasaran banyak orang baik pada satu wilayah atau tidak dan bisa jadi tidak diketahui secara spesifik oleh penyampai pesan yang dilakukan melalui media massa. Berdasarkan pengertian tersebut, maka dengan kata lain, media massa merupakan media penyampai pesan dari dan untuk khalayak luas yang bisa berwujud dalam media cetak, elektronik, dan lain-lain. Selain itu kita juga bisa menyimpulkan bahwa

media massa merupakan sebuah media komunikasi massa yang digunakan untuk menyampaikan pesan tertentu pada khalayak luas yang membeli media tersebut atau menikmati media tersebut.

Pengertian mengenai media massa juga bisa kita dapatkan dari beberapa sumber yang lain. Pada sumber-sumber yang lain telah kami rangkum bahwa media massa didefinisikan sebagai suatu alat yang digunakan untuk menyampaikan pesan dari komunikator atau sumber pesan kepada khalayak luas dengan menggunakan alat-alat komunikasi mekanis seperti film, surat kabar, radio, atau TV (Cangara, 2002). Selain pengertian tersebut, media massa juga dapat disebut sebagai alat yang digunakan untuk dan memiliki kemampuan dalam menyebarkan pesan secara serempak dan cepat kepada audiens yang luas dan heterogen dalam sebuah komunikasi (Nurudin, 2007).

Salah satu fungsi media massa menurut Chalkley adalah fungsi pendidikan. Fungsi pendidikan ini terwujud dalam beberapa bentuk, di antaranya adalah sebagai berikut. Pertama adalah dalam memberitakan fakta kehidupan ekonomi masyarakat. Kedua, dalam hal menginterpretasikan fakta yang disampaikan tersebut agar dapat dipahami oleh masyarakat, dan ketiga mempromosikan hal tersebut pada masyarakat menyadari betapa serius masalah pembangunan yang dihadapi. Setelah hal tersebut tercapai, pada akhirnya masyarakat akan memikirkan tentang masalah tersebut secara mandiri sehingga secara alamiah masyarakat akan mencoba untuk mencari dan memilih solusi yang paling baik.

Selain berfungsi dalam masalah pendidikan, berdasarkan pendapat Crawford, media massa juga memiliki fungsi sebagai pemicu pembangunan. Akan

tetapi fungsi tersebut hanya bisa berjalan apabila syarat-syaratnya telah terpenuhi.

Beberapa syarat yang dapat membuat fungsi pemicu pembangunan ini berjalan adalah adanya faktor-faktor pendukung yang memadai seperti kebebasan publik, kebebasan berpendapat dan lain sebagainya. Dari pandangan ini kita bisa melihat bahwa komunikasi tidak menjadi kondisi pendukung satu-satunya yang bagi pembangunan, walaupun demikian, kurangnya atau gagal nya komunikasi dapat saja menghambat pembangunan yang ingin dilakukan oleh pemerintah.

Berdasarkan pandangan Wilbur Schram, media massa memiliki fungsi decoder. Fungsi ini berarti media massa memiliki peran dalam melakukan dekode terhadap lingkungan yang ada di sekitar masyarakat, lalu mengawasi masalah-masalah apa yang ada di lingkungan sekitar, seperti misalnya permasalahan mungkin tidaknya timbul bahaya, konflik sosial, perseteruan, dan lain sebagainya. Dari sini media massa melakukan proses dekoding sehingga hal tersebut dapat disajikan dalam bentuk pesan yang dapat dipahami bagi masyarakat yang menjadi sasarannya.

Selain melakukan proses dekode, media massa juga memiliki fungsi dan peran sebagai interpreter atau penafsir. Maksudnya adalah, media massa berfungsi sebagai penafsir atau penerjemah atas realitas yang sedang diamati atau terjadi di tengah masyarakat tersebut. Melalui peran ini media massa membantu masyarakat untuk memahami apa yang sebenarnya terjadi di sekitarnya tanpa perlu memaknai ulang terhadap peristiwa yang telah terjadi.

Fungsi encode adalah fungsi media massa berikutnya yang merupakan satu kesatuan dengan fungsi interpreter dan decoder. Menurut Wilbur Schram, media

massa melakukan encoding atas peristiwa yang telah di-dekode pada tahap sebelumnya sehingga realitas yang diamati oleh media massa tersebut dapat disampaikan kepada masyarakat atau khalayak luas melalui bahasa-bahasa tertentu.

Fungsi media massa berikutnya adalah fungsi persuasi, yang berarti adanya peran media massa dalam melakukan persuasi atau pembujukan tertentu yang bisa ditujukan pada pembacanya, baik masyarakat kelas atas, kelas bawah, kelas menengah, berbagai kelompok umur, dan lain sebagainya. Dengan adanya fungsi ini, maka media massa dapat digunakan untuk mempengaruhi opini para pembaca terhadap realitas tertentu yang sedang dibahas di dalam media massa tersebut.

Fungsi media massa berikutnya menurut Wright adalah fungsi pengawasan. Fungsi ini dapat digunakan untuk mengawasi pemerintah ataupun mengawasi masyarakat. Maksud dari fungsi pengawasan ini adalah media massa berperan dalam mengawasi kejadian yang terjadi di sekitar area tertentu kemudian melaporkannya pada pihak-pihak yang berkepentingan terhadap peristiwa tersebut, sehingga secara tidak langsung pihak-pihak yang berkepentingan itu dapat mengetahui dengan cepat dan dapat melakukan kontrol terhadap kejadian tersebut dengan mudah dan cepat..

Fungsi media massa menurut menurut Mc. Quail, adalah sebagai pusat informasi. Maksudnya adalah, suatu media massa memiliki perang menyediakan dan menyampaikan informasi mengenai berbagai macam peristiwa, kejadian, dan lain sebagainya yang terjadi di tengah masyarakat tertentu. Atas dasar inilah, di dalam suatu media massa mestilah terdapat fakta-fakta atau kejadian-kejadian tertentu yang benar terjadi dan dilaporkan oleh media massa untuk diketahui para

pembaca yang membaca berita tersebut. Aspek ini sangat erat kaitannya dengan yang juga berperan sangat besar dalam penyampaian informasi.

Masih menurut Mc. Quail, media massa juga memiliki fungsi kesinambungan. Maksud dari fungsi kesinambungan adalah adanya peran penting media massa dalam berbagai satu kesatuan proses dalam mengakui, mengekspresikan, dan mendukung adanya budaya dominan dan budaya khusus yang ada di masyarakat, atau mengembangkan budaya baru yang belum ada di masyarakat tersebut. Atau dengan kata lain, media massa memiliki peran untuk menyosialisasikan budaya tertentu di tengah masyarakat.

Selain beberapa fungsi di atas, Mc. Quail juga menjelaskan bahwa media massa memiliki fungsi korelasi. Fungsi korelasi adalah fungsi suatu media massa untuk menafsirkan suatu fenomena tertentu yang terjadi di suatu masyarakat beserta hubungannya dengan peristiwa atau fenomena lain yang mungkin akan atau telah terjadi di suatu masyarakat tertentu.

Media massa juga memiliki fungsi mobilisasi, sebagaimana disampaikan oleh Mc. Quail. Fungsi mobilisasi media massa maksudnya adalah media massa memiliki tanggung jawab atau tujuan untuk menyebarkan informasi dan mengampanyekan berbagai hal dalam bidang ekonomi, politik, negara, agama, dan permasalahan lain yang penting di masyarakat agar masyarakat tergerak untuk melakukan suatu perilaku tertentu.

Mc. Quail juga menambahkan bahwa fungsi media massa bagi masyarakat adalah fungsi hiburan, yaitu media massa berperan dalam memberikan hiburan-hiburan tertentu bagi audiensnya atau pada para pembaca yang dilakukan sebagai

suatu bentuk sarana relaksasi dan pengalihan perhatian dari ketegangan sosial yang terjadi di masyarakat dan dirasakan oleh para pembacanya.

Rahkmat (2001) menjelaskan bahwa media massa memiliki fungsi untuk memenuhi kebutuhan akan fantasi yang ada di tengah masyarakat. Fantasi yang dimaksud dekat dengan hal-hal yang berhubungan dengan masalah sastra, seperti misalnya puisi, cerpen, dan lain sebagainya. Melalui media-media tersebut pembaca dapat mengembangkan daya fantasi yang dimilikinya untuk membayangkan suatu peristiwa, atau keadaan tertentu yang mungkin tidak mereka temui dalam keadaan sehari-hari.

Media memiliki fungsi labelisasi, yaitu suatu fungsi yang dilakukan oleh media massa untuk memberikan status atau label tertentu pada seseorang yang menjadi fokus dari sebuah berita tertentu. Media massa juga dapat memberikan dorongan motivasi bagi publik terutama ketika situasi krisis sedang melanda suatu negara atau masyarakat tertentu. Dengan berbagai macam pemberitaan yang disampaikan oleh media massa, media massa memiliki salah satu fungsi dalam menarik simpati publik. Fungsi ini sangat terlihat terutama ketika masa Pemilu tiba.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, media massa dapat berfungsi atau berperan sebagai agen budaya yang mempertahankan atau menyosialisasikan budaya-budaya tertentu di tengah masyarakat. Untuk memahami fungsi ini dengan lebih dekat. Media massa memiliki fungsi seleksi, yaitu suatu peran dalam menyeleksi informasi-informasi apa saja yang penting dan harus segera disampaikan ke masyarakat dan mana yang tidak.

Adanya media massa, khususnya media massa yang bersifat publik, dapat berperan menjadi sebuah pemersatu bagi kelompok atau bagi masyarakat tersebut secara menyeluruh.

Fungsi media massa berkaitan dengan dunia bisnis atau ekonomi berikutnya adalah fungsi promosi. Fungsi promosi yang dimaksud adalah suatu peran yang dilakukan oleh media massa dalam hal menyampaikan informasi mengenai produk-produk tertentu melalui iklan dan sebagainya, sehingga masyarakat dapat mengetahui informasi tentang produk tersebut dengan detail.

Partisipasi masyarakat dan pengawasan keuangan negara (APBN), dimana dilakukan penjarangan aspirasi masyarakat merupakan bagian integral dari upaya untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakasa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPR. Pada dasarnya ada tiga elemen penting yang segmental saling bersentuhan dan menentukan kinerja (*performance*) pengelolaan keuangan daerah.

Elemen masyarakat ditempatkan pada bagian atas kerangka segmen, sedangkan Pemerintah dan DPR dibawah. Hal ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa hakikat anggaran negara (APBN) yaitu sebagai perwujudan dari amanah rakyat kepada pemerintah dan DPR dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanannya kepada masyarakat, dimana nampak jelas dan dapat disimpulkan bahwa: (1) masyarakat sebagai pemberi amanah sekaligus sebagai pemilik (*owner*) dan pelanggan (*customer*); (2) Pemerintah dan DPR dengan peran dan fungsinya sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat (*civil service*) atau dengan kata lain sebagai manajemen.

Dobell & Ulrich (2002) menyatakan bahwa ada tiga peran penting parlemen dalam proses anggaran, yakni mewakili kepentingan-kepentingan masyarakat (*representating citizen interests*), memberdayakan pemerintah (*empowering the government*), dan mengawasi kinerja pemerintah (*scrutinizing the government's performance*). Dalam literatur keuangan dikenal teori keagenan yang menjelaskan hubungan antar dua pihak yaitu pihak pemilik (prinsipal) dengan pihak pengelola (agen). Salah satu hipotesis dalam teori keagenan adalah manajemen mencoba memaksimalkan kesejahteraannya dengan cara mengurangi berbagai biaya agen yang muncul dari monitoring dan contracting (Wolk, Terney & Dood, 2000). Untuk memonitor apa yang dilakukan oleh manajemen maka pemilik mengharuskan manajemen membuat laporan keuangan yang melaporkan kinerja perusahaan yang dipimpinnya.

Kalau dianalogikan pada organisasi pemerintah dan DPR dalam hal manajemen laporan keuangan yang berbasis kinerja pada hakekatnya adalah sama. Rakyat sebagai pemilik memilih wakilnya yang akan duduk di DPR. Kemudian DPR bersama-sama dengan eksekutif bekerja mengelola uang rakyat untuk kepentingan publik. Sebagai bentuk pertanggungjawabannya maka eksekutif harus melaporkan kinerjanya kepada DPR dan kepada rakyat.

Menurut LeLoup (1986), Rubin (1993), dan Wildaysky (1975, 1984, 1991), penganggaran merupakan suatu proses politik yang melibatkan banyak pihak. Dalam perspektif keagenan, Pemerintah atau eksekutif adalah merupakan agen, dan DPR atau legislatif adalah prinsipal.

Halim (2004), Otonomi daerah juga melahirkan euforia berbagai "kebebasan" bagi rakyat banyak. DPR sebagai wakil rakyat merasa memiliki power yang kuat untuk mempengaruhi kebijakan Pemerintah, termasuk dalam pengalokasian belanja dalam APBN yang terkait dengan kebijakan tersebut. Untuk menciptakan akuntabilitas kepada publik diperlukan partisipasi pimpinan instansi dan warga masyarakat dalam penyusunan dan pengawasan anggaran (Rubin, 19996). Achmadi, *et al.* (2002) menyebutkan bahwa partisipasi merupakan kunci sukses dari pelaksanaan otonomi daerah karena dalam partisipasi menyangkut aspek pengawasan dan aspirasi. Pengawasan yang dimaksud disini termasuk pengawasan terhadap pihak eksekutif melalui pihak legislatif.

Bentuk penjangkaran aspirasi masyarakat dapat dilakukan secara aktif, pasif maupun reaktif. Metode penjangkaran secara aktif DPR RI melakukan pencarian dan pengumpulan data/informasi untuk mengetahui apa yang menjadi aspirasi masyarakat. Metode ini dapat dilakukan melalui kuesioner, observasi ke lapangan, dan dialog interaktif. Penjangkaran aspirasi juga dapat dilakukan secara pasif dalam arti bahwa masyarakat atau pihak lain yang berkepentingan yang aktif memberikan data atau informasi kepada DPR hanya menyediakan sarananya. Metode ini dapat ditempuh melalui kotak saran, kotak pos, Telepon bebas pulsa, web-site. Terakhir, metode penjangkaran aspirasi yang reaktif yaitu DPR bertindak untuk menggali data/informasi lebih lanjut setelah terjadi suatu peristiwa atau kejadian tertentu di masyarakat. Metode ini dapat ditempuh melalui hearing dan inspeksi mendadak (sidak).

Partisipasi menjadi kunci sukses bagi pelaksanaan otonomi daerah karena didalamnya menyangkut aspek pengawasan dan aspirasi (Achmadi dkk, 2002), semakin aktif masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan berarti semakin sukses pelaksanaan otonomi daerah. Namun kenyataan dilapangan tidak selalu masyarakat berpartisipasi secara aktif dalam proses penyelenggaraan pemerintah khususnya pada saat penyusunan anggaran (APBD). Menyadari pentingnya aspirasi masyarakat, maka diperlukan langkah strategis agar partisipasi masyarakat bisa berjalan secara kondusif. Salah satu upaya yang bisa dilakukan adalah mengoptimalkan peran dari lembaga institusi lokal non pemerintah seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), media masa, organisasi kemasyarakatan dan partai politik.

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya bahwa adanya partisipasi masyarakat akan memperkuat proses penyelenggaraan pemerintah, maka peranan Dewan dalam melakukan pengawasan keuangan akan dipengaruhi oleh ketertiban masyarakat dalam advokasi anggaran. Jadi, selain pengetahuan tentang anggaran yang mempengaruhi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan, partisipasi masyarakat diharapkan akan meningkatkan fungsi dewan dalam perumusan kebijakan anggaran.

Berdasarkan analisa dan kajian di atas maka *dapat dirumuskan proposisi minor 2* sebagai berikut:

“bahwa apabila pemahaman yang benar tentang peran dan sinergitas relasi masing stakeholder berlangsung harmonis serta didukung oleh keikutsertaan masyarakat sebagai peran penyeimbang akuntabilitas sosial anggota dewan maka proses penyusunan kebijakan APBN yang *pro people* akan terwujud.”

6.3 Faktor-faktor yang Mendukung dan Menghambat Proses Penyusunan Kebijakan APBN di DPR-RI

6.3.1 Faktor Internal di dalam Komisi DPR

Hal-hal yang mempengaruhi penyusunan APBN Menurut UU No. 17 Tahun 2003, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). APBN biasanya dimulai 1 Januari dan berakhir pada tanggal 31 Desember tahun anggaran. Di dalam APBN tersebut dicantumkan besarnya penerimaan dan pengeluaran negara, serta pembiayaan dalam tahun anggaran yang dicantumkan. Artinya, segala sesuatu yang akan dilakukan oleh pemerintah dalam waktu 1 tahun harus sesuai dengan jumlah atau besaran anggaran yang telah ditetapkan dalam APBN yang disusun di tahun sebelumnya.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) mempunyai pengaruh yang besar dalam pembangunan ekonomi nasional, sehingga dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) harus secara realistis agar dapat memberi gambaran secara tepat, jelas dan transparan mengenai arah, sasaran, serta strategi kebijakan fiskal jangka menengah maupun sebagai bagian dari integral kebijaksanaan makro ekonomi jangka pendek dan jangka menengah dan mendukung program pembangunan ekonomi nasional. Oleh karena itu dalam perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) harus dilakukan pada pedoman prinsip kehati-hatian dan serealistis mungkin.

Dengan demikian, dalam penyusunannya, RAPBN harus memiliki data-data yang nantinya dapat dijadikan asumsi-asumsi dalam menetapkan APBN untuk

satu tahun ke depan. Apabila asumsi tersebut salah maka akan terjadi pembengkakan anggaran sehingga sangat memungkinkan untuk dilakukan perubahan APBN atau APBN-P.

Asumsi-asumsi atau hal-hal yang mempengaruhi RAPBN tersebut antara lain adalah: *pertama* yaitu harga minyak mentah dunia. Harga minyak mentah dunia dijadikan salah satu hal yang mempengaruhi RAPBN dikarenakan salah satunya karena Indonesia saat ini, tidak bisa lagi memenuhi kebutuhan konsumsi BBM (terutama bensin) dari produksi minyak nasional. Oleh karena itu, tidak heran, saat ini Indonesia menjadi salah satu negara pengimpor BBM untuk kebutuhan konsumsi nasional.

Akibatnya, harga minyak mentah dunia sangat penting untuk dijadikan sebagai salah satu asumsi dalam penyusunan RAPBN. Karena, dinamika atau pergerakan harga minyak mentah dunia akan sangat mempengaruhi pemenuhan penyediaan BBM di Indonesia termasuk berapa besar subsidi yang harus diberikan.

Apabila asumsi terhadap harga minyak mentah dunia ini meleset, maka akan terjadi suatu gejolak dalam anggaran pemerintah, termasuk yang baru-baru ini terjadi yaitu rencana kenaikan harga BBM karena harga minyak mentah dunia yang terus melambung.

Kedua, adalah kurs rupiah. Salah satu indikator makro penting dalam penyusunan APBN adalah asumsi nilai tukar rupiah terhadap US\$. Asumsi besaran nilai tukar rupiah terhadap US\$ sangat berpengaruh terhadap penerimaan, pengeluaran serta pembiayaan dalam APBN. Nilai tukar rupiah merupakan satu indikator ekonomi makro yang terkait dengan besaran APBN. Asumsi nilai tukar

rupiah berhubungan dengan banyaknya transaksi dalam APBN yang terkait dengan mata uang asing, seperti penerimaan pinjaman dan pembayaran utang luar negeri, penerimaan minyak dan pemberian subsidi BBM. Dengan demikian, variabel asumsi dasar ekonomi makro tersebut sangat menentukan besarnya penerimaan dan pengeluaran negara, termasuk dana perimbangan, serta besarnya pembiayaan anggaran.

Faktor *ketiga*, yaitu pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi adalah salah satu indikator perekonomian makro dimana terjadi perubahan kondisi perekonomian suatu negara secara berkesinambungan menuju keadaan yang lebih baik selama periode tertentu. Pertumbuhan ekonomi dapat diartikan juga sebagai proses kenaikan kapasitas produksi suatu perekonomian yang diwujudkan dalam bentuk kenaikan pendapatan nasional. Pertumbuhan ekonomi juga mempengaruhi penyuusunan RAPBN karena tingginya tingkat pertumbuhan ekonomi yang terjadi dalam 1 tahun akan mempengaruhi pendapatan negara baik itu dari pajak, PNBP, maupun hibah yang nantinya akan mempengaruhi berapa besar anggaran yang akan dipakai dalam penyusunan APBN 1 tahun ke depan.

Keempat, adalah tingkat suku bunga Bank Indonesia. Tingkat suku bunga BI termasuk salah satu faktor yang mempengaruhi penyusunan RAPBN dikarenakan perubahan tingkat suku bunga akan menyebabkan perubahan jumlah investasi dalam negeri, baik itu dari investor domestik maupun investor asing khususnya pada investasi portfolio yang umumnya berjangka pendek. Selain itu, perubahan tingkat suku bunga ini juga akan mempengaruhi tingkat penawaran dan permintaan pada pasar uang domestik. Apabila di dalam negeri terjadi peningkatan

aliran modal masuk, hal ini akan menyebabkan terjadinya perubahan nilai tukar mata uang atau kurs rupiah terhadap mata uang asing di pasar valuta asing sehingga nantinya berpengaruh terhadap penerimaan, pengeluaran serta pembiayaan dalam APBN.

Faktor *kelima*, yaitu inflasi. Inflasi adalah suatu proses meningkatnya harga-harga secara umum dan terus-menerus (kontinu) berkaitan dengan mekanisme pasar yang dapat disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain, konsumsi masyarakat yang meningkat, berlebihnya likuiditas di pasar yang memicu konsumsi atau bahkan spekulasi, sampai termasuk juga akibat adanya ketidaklancaran distribusi barang.

Inflasi, yang dikutip dari Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2018, memberikan dampak tidak langsung terhadap APBN melalui melemahnya daya beli masyarakat yang pada akhirnya berdampak menurunkan pertumbuhan ekonomi yang artinya juga mempengaruhi pendapatan negara. Selain itu juga pengaruh inflasi terhadap RAPBN adalah inflasi juga merupakan proses menurunnya nilai secara kontinu atau terus menerus sehingga akan berdampak pembiayaan APBN itu sendiri.

Faktor atau asumsi *keenam* adalah kebijakan fiskal. Kebijakan Fiskal Kebijakan fiskal sering didefinisikan sebagai pengelolaan anggaran pemerintah untuk mempengaruhi suatu perekonomian, termasuk kebijakan perpajakan yang dipungut dan dihimpun, pembayaran transfer, pembelian barang-barang dan jasa-jasa oleh pemerintah, serta ukuran defisit dan pembiayaan anggaran, yang mencakup semua level pemerintahan. Kebijakan Fiskal juga merupakan hal yang mempengaruhi penyusunan RAPBN. Hal ini dikarenakan kebijakan fiskal dapat

mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang layak tanpa adanya ketidakstabilan harga-harga di lain pihak. Artinya, semakin baik kebijakan fiskal yang diambil, maka pendapatan dan keseimbangan anggaran dalam APBN akan semakin baik pula. Berdasarkan buku Keuangan Negara, kebijakan fiskal memiliki bentuk untuk keseimbangan anggaran dimana dalam masa depresi, pengeluaran perlu ditingkatkan diikuti pula dengan peningkatan penerimaan sehingga tidak akan memperbesar utang negara.

Faktor yang *ketujuh*, adalah pendapatan per kapita. Pendapatan perkapita menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi RAPBN, hal ini dikarenakan pendapatan per kapita bisa dijadikan salah satu acuan dalam mengukur tingkat pertumbuhan ekonomi negara dan juga tingkat pendapatan negara sehingga nantinya bisa mempengaruhi jumlah anggaran yang akan dipakai dalam RAPBN satu tahun berikutnya.

Faktor *kedelapan*, yang mempengaruhi penyusunan RAPBN adalah jumlah pengangguran. Jumlah pengangguran sangat erat kaitannya dengan pendapatan per kapita masyarakat dan juga pendapatan negara, apabila jumlah pengangguran meningkat maka secara tidak langsung daya beli masyarakat akan semakin rendah sehingga pendapatan negara pun akan mendapatkan dampak darinya. Untuk itu, dalam penyusunan RAPBN, asumsi mengenai tingkat atau jumlah pengangguran harus menjadi salah satu perhitungan sehingga nantinya tidak terjadi suatu gejala yang dapat mempengaruhi stabilitas anggaran.

Faktor terakhir, *kesembilan*, adalah biaya yang tidak terduga. Di dalam penyusunan rancangan APBN, biaya-biaya yang tidak terduga juga menjadi suatu

hal yang harus cukup menjadi perhatian karena harus memperhitungkan pula kejadian-kejadian yang tak terduga, seperti bencana alam, sehingga ketika hal tersebut terjadi sudah terdapat suatu biaya cadangan untuk menanggulangnya dan tidak mengganggu anggaran untuk pos-pos yang telah ditentukan sebelumnya.

APBN dalam suatu negara adalah tonggak atau fondasi bagi seluruh aktifitas negara beserta besaran anggarannya sehingga di dalam proses perancangannya pun harus memikirkan beberapa asumsi-asumsi seperti yang telah dijelaskan sebelumnya sehingga nantinya ketika anggaran tersebut sudah berjalan tidak terjadi kesalahan prediksi ataupun hal-hal yang tidak terduga yang dapat mempengaruhi jalannya aktifitas-aktifitas dan anggaran negara.

6.3.2 Faktor Eksternal dari Pemerintah, Swasta dan Masyarakat

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa peran dan partisipasi publik dalam APBN diatur dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2011, dalam Pasal 96 diatur tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak terkecuali Undang-undang APBN. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan/dan atau tertulis melalui: rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan seminar/lokakarya/diskusi. Dari ketentuan ini jelas, Pemerintah dan DPR harus memberi ruang publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun hal ini tidak terjadi secara maksimal. Peran pemerintah dalam memberikan ruang partisipasi melalui rapat dan diskusi jarang dilakukan, walaupun itu dilakukan hanya sebatas dalam lingkungan elite tertentu

dan tidak mencakup sampai ke daerah-daerah. Dengan demikian, peran masyarakat dan pihak swasta pun menjadi tidak maksimal.

Dalam praktik penyusunan APBN, saat ini partisipasi publik hanya dilakukan melalui dua metode. Itu pun hanya lahir pada fase penyusunan, bukan pada saat pembahasan. *Pertama*, mengajukan usulan kepada DPR atau DPD pada saat masa reses yang menampung aspirasi. Metode ini memiliki kelemahan karena aspirasi yang dibawa sering bersifat subyektif. Hal ini karena aspirasi yang dijangkau lebih pada pelaksanaan janji kampanye anggota Dewan. *Kedua*, penyampaian usulan kepada Pemerintah. Usulan ini dapat diajukan dengan banyak cara. Misalnya, secara direktif Presiden setelah melakukan pemantauan atau saat ini dikenal *blusukan*. Dapat pula dilakukan oleh unit pemerintah dengan mengevaluasi program-program kegiatan tahun sebelumnya. Kelemahan metode kedua adalah aspirasi masyarakat harus disesuaikan dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Pandangan-pandangan alternatif terbaik sekalipun sulit melaju dalam tahap pembahasan RAPBN apabila tidak masuk dalam prioritas-prioritas utama RAPBN.

Dengan terbatasnya peran publik pada pembahasan APBN, maka aspirasi publik terbaik yang tidak tertampung akan menjadi sia-sia. Seperti perahu di tengah ombak besar. Terombang-ambing dan karam. Sedangkan kegiatan prioritas yang tidak mendengarkan aspirasi publik akan berdampak pada ketidakjelasan *output*.

Bahkan dapat menimbulkan ketidaknyamanan rakyat pada saat eksekusi. Salah satu contoh program APBN yang tanpa memperhatikan aspirasi publik dan akhirnya

menimbulkan gejolak sosial adalah pembangunan gedung baru DPR pada tahun anggaran 2018.

Padahal sebagaimana yang dikatakan oleh Menurut Dunn (1990), bahwa isu kebijakan dalam bentuk pendapat publik merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan tentang kebijakan. Pendapat publik haruslah diberi ruang dalam penyusunan agenda kebijakan. Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan agenda publik perlu diperhitungkan dan didefinisikan secara jelas. Jika sebuah isu telah menjadi masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumberdaya publik yang lebih, daripada isu lainnya. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*), karena merupakan sesuatu yang menuntut pemecahan oleh pemerintah. *Policy issues* biasanya muncul mengenai karakter permasalahan tersebut. Namun demikian, isu yang mendapat prioritas dalam agenda publik tidak memperoleh alokasi dalam penyusunan APBN.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam pembahasan Tingkat I proses penyusunan kebijakan APBN, ada beberapa tahapan yakni rapat-rapat oleh Badan Anggaran dan Komisi-Komisi. Seringkali untuk memenuhi target tersebut Pemerintah dan DPR melakukan rapat sampai tengah malam. Dari sini sangat tidak dimungkinkan unsur partisipasi publik masuk dalam ranah perubahan RUU APBN

tanpa melalui usulan DPR dan Pemerintah. Karena masyarakat tidak terlibat dalam pembicaraan tersebut, dan juga tidak ada media massa yang meliput secara terbuka.

Sebagai perbandingan pada negara-negara Eropa, Amerika dan Australia sudah dikenal forum Parliamantary Budget Office (PBO) yang telah dilaksanakan oleh 22 negara dalam penyusunan APBN-nya. PBO merupakan kumpulan para pengamat independen dan juga akademisi yang diberikan amanat untuk mengkaji rancangan APBN yang diajukan Pemerintah. Rekomendasi itu menjadi salah satu acuan bagi DPR untuk membahas lebih lanjut RAPBN sebelum memutuskan untuk menolak atau menyetujui APBN. Keunggulan PBO adalah memberikan ruang publik kepada kelompok masyarakat berdasarkan pandangan-pandangan secara intelektual di bidangnya maupun sosial, serta mengakomodasi kebutuhan masyarakat tanpa ada intervensi politik. Rekomendasi dengan rasa nonpartisan disertai dengan alasan akademis dapat menjadikan alternatif atas rencana kegiatan Pemerintah yang tidak mendapatkan persetujuan dari DPR pada saat pembahasan.

Dengan demikian, dilihat dari proses penyusunan kebijakan publik, proses politik dalam perumusan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) tidak sepenuhnya mengikuti Model Demokratis dalam penyusunan kebijakan publik, karena model tersebut menghendaki agar setiap pemilik hak demokrasi diikutsertakan sebanyak-banyaknya dalam pengambilan keputusan. Model ini dikaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintah yang mengamanatkan dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat diakomodasikan keberadaannya. Apa yang terjadi dalam perumusan kebijakan

APBN lebih tepat, dalam beberapa tahapan, menerapkan Model Teori Elit, yang melandaskan diri pada asumsi setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu: pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri pada kenyataan bahwa sedemokratis apa pun, selalu ada bias dalam formulasi kebijakan karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit.

Dari pembahasan diatas, dapat ditarik **proposisi minor 3** sebagai berikut

“Bahwa apabila kemampuan membaca dan memperkirakan dengan tepat terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi anggaran *pro people* oleh para anggota dewan (khususnya komisi anggaran) maka proses politik penyusunan kebijakan APBN mudah terwujud.”

6.4 Model Rekomendasi Penyusunan Kebijakan APBN di DPR-RI

Penelitian ini adalah tentang perumusan kebijakan publik, oleh karena adalah penting untuk memahami makna dan substansi kebijakan publik. Tanpa pemahaman akan makna dan substansi kebijakan publik, mustahil dapat melakukan analisis dan merumuskan kebijakan publik yang baik dan unggul. Sebagaimana dikatakan oleh Nugroho, terdapat dua penyebab kegagalan pemerintah merumuskan kebijakan publik yang hebat dan unggul, yaitu: pertama, karena tidak mengerti makna dan substansi kebijakan publik, tidak hanya oleh praktisi pemerintahan tetapi juga oleh akademisi kebijakan publik. Kedua, tidak ada analisis kebijakan sebelum merumuskan kebijakan publik, dan walaupun ada, mereka tidak bekerja dengan baik. (Nugroho, 2014:2). Mengutip Guy B.Peters (2004), Nugroho selanjutnya menyatakan bahwa: *“a great deal of policy formulation is done by inertia, by analogy, by intuition”*. Para praktisi dan pejabat pemerintahan merasa

karena sudah demikian ahlinya, sehingga tidak perlu melakukan proses analisis kebijakan yang sepatutnya dan dapat dipertanggungjawabkan. Mereka berubah dari “profesional kebijakan publik” menjadi “dukun kebijakan publik”. (Nugroho, 2014).

Kebijakan adalah salah satu konsep dalam ilmu politik (Budiardjo, 2009:2), dan oleh karena itu kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari proses politik yang terjadi di dalam perumusannya dan juga dalam implementasinya. Menurut Dunn (2003), kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan tersebut mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk melaksanakannya.

Thomas R. Dye (dikutip Subarsono, 2005:93), mendefinisikan kebijakan publik sebagai upaya yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan yang berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Sedangkan menurut Carl Friedrich (dikutip oleh Agustino, 2008:7), kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Budiardjo (2012:12) menyatakan bahwa kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan. Udoji

(dikutip oleh Subarsono, 2005:93), mendefinisikan kebijakan sebagai: “an sanctioned course of action addresses to a particular problem or group of related problems that affect society at large” (suatu tindakan bersanksi yang mengarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat).

Menurut Subarsono (2005:93), kebijakan publik adalah setiap keputusan atau tindakan yang dibuat secara sengaja dan sah oleh pemerintah yang bertujuan untuk melindungi kepentingan publik, mengatasi masalah publik, memberdaya publik, dan menciptakan kesejahteraan publik.

Menurut Dunn (1990) tahapan-tahapan dalam perumusan kebijakan adalah sebagaimana diuraikan di bawah ini.

(1) Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan agenda publik perlu diperhitungkan dan didefinisikan secara jelas. Jika sebuah isu telah menjadi masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumberdaya publik yang lebih, daripada isu lainnya. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*), karena merupakan sesuatu yang menuntut pemecahan oleh pemerintah. *Policy issues* biasanya muncul mengenai

karakter permasalahan tersebut. Menurut Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan tentang kebijakan. Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik (Hogwood dan Gunn, 1986), di antaranya adalah: (a) telah mencapai titik kritis tertentu dan jika diabaikan akan menjadi ancaman yang serius; (b) telah mencapai tingkat partikularitas tertentu akan berdampak dramatis; (c) menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa; (d) menjangkau dampak yang amat luas; (e) mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan kekuasaan tersebut dalam masyarakat ; dan (f) menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).

(2) Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, maka dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

(3) Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Dukungan untuk rezim

cenderung berdifusi dan merupakan cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu, dimana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

(4) Penilaian/ Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun terhadap dampak kebijakan yang mungkin timbul setelah kebijakan tersebut diimplementasikan.

Berbeda dengan Isworo, James Anderson sebagaimana dikutip oleh Subarsono (2005:12), menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut: (1) Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya? Apa yang membuat masalah tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah? (2) Formulasi kebijakan (*formulation*): bagaimana pengembangan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? siapa yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan tersebut? (3) Penentuan kebijakan (*adoption*): bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan

melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi kebijakan yang telah ditetapkan? (4) Implementasi (implementations): siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan? (5) Evaluasi (evaluation): bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melaksanakan perubahan atau pembatalan?

Selanjutnya Dunn berpendapat bahwa metodologi perumusan kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yakni: (1) Perumusan Masalah (definisi), menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan; (2) Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan; (3) Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah; (4) Pemantauan (deskripsi) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan; (5) Evaluasi yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan masalah atau pengaturan masalah (Subarsono, 2005:93).

Persoalan Pembahasan Anggaran di DPR, Pembahasan anggaran di DPR terkait masalah, merupakan fokus atau studi kasus dari riset ini. Oleh karena itu, di

samping melihat proses pembahasan RUU APBN secara umum, Tim Peneliti TII juga melihat proses atau mekanisme pembahasan anggaran di DPR terkait.

Kegagalan perumusan kebijakan publik dapat berakibat fatal, karena akan membuat lembaga publik yang bersangkutan akan menurunkan citranya dalam pandangan publik. Di samping itu, kegagalan perumusan kebijakan publik sudah barang tentu akan berdampak pada masyarakat yang mengharapkan adanya kebijakan untuk mengatasi masalah yang mereka hadapi.

Menurut Nugroho (2014), kriteria kegagalan perumusan kebijakan publik mencakup tiga aspek, yaitu: (1) tidak berhasil ditetapkan; (b) berhasil ditetapkan, namun melalui proses konflik yang tajam; dan (c) berhasil ditetapkan, tetapi dicabut kembali dalam waktu tidak lama kemudian. Lebih lanjut dikatakan oleh Nugroho, karena antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan tidak dapat dipisahkan, maka kegagalan juga bermakna:

- (a) berhasil ditetapkan, namun tidak dapat dilaksanakan, atau dapat disebut sebagai kegagalan manajemen;
- (b) berhasil ditetapkan, dapat dilaksanakan, namun pelaksanaannya memerlukan biaya yang besar, atau dapat disebut sebagai kegagalan administrasi;
- (c) berhasil dilaksanakan, tetapi tidak sesuai disain, atau disebut sebagai kegagalan disain atau perancangan;
- (d) berhasil dilaksanakan sesuai disain, tetapi tidak memberikan hasil yang diharapkan, disebut sebagai kegagalan teori;
- (e) berhasil dilaksanakan, tetapi dalam pelaksanaannya keluar dari rel yang ditetapkan, baik karena “dibajak” oleh organisasi lain yang mempunyai

kepentingan tertentu, dan akhirnya memberikan kemanfaatan bagi “pembajak” tersebut, atau karena keluar dari rel secara tidak sengaja karena ada kondisi darurat tertentu, kegagalan ini disebut sebagai *derailed policy*.

Eksistensi partai politik sebagai suatu kekuatan politik sebenarnya dapat dinyatakan belum begitu lama. Baru pada akhir abad ke-18 atau pada awal abad ke-19 partai politik yang terorganisir muncul di negara-negara Eropa Barat (Haryanto 1981). Walaupun partai politik yang terorganisir baru pada sekitar pergantian abad 18 ke abad 19 yang lalu, akan tetapi ternyata perkembangannya cukup pesat. Pada saat ini partai politik dapat dijumpai hampir di setiap negara di dunia.

Pada akhir 1960-an, suatu hasil penelitian yang dilakukan oleh Jean Blondel yang kemudian di kutip oleh Gabriel A. Almond dalam bukunya *Comparative Politics Today* mengungkapkan bahwa lebih dari tiga perempat bangsa-bangsa yang merdeka di dunia ini mempunyai satu atau lebih partai politik. Diungkapkan pula dalam penelitian tersebut bahwa pada saat itu hanya terdapat 31 negara yang tidak mempunyai partai politik, yaitu terutama negara-negara yang berada di Timur Tengah, Asia Selatan dan Asia Tenggara, dan Afrika sub sahara. Negara-negara tersebut dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu: *Pertama*, dimana berkuasa rezim-rezim dinasti tradisional seperti kerajaan-kerajaan Iran, Arab Saudi, Ethiopia dan jenis yang *Kedua*, dimana berkuasa rezim-rezim militer seperti di Yunani atau Thailand dimana keberadaan partai politik ditindas dan ditekan. Demikian pula dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Jean Bloendel tersebut diatas, diungkapkan lebih lanjut bahwa 49 negara menganut sistem partai tunggal dan 58 negara menganut sistem banyak partai (*multi party*). (Mas'oed,1982).

Keberadaan partai politik yang berawal dari akhir abad ke-18 atau awal abad ke-19 di negara-negara Eropa Barat itu, pada saat sekarang ini sudah berkembang sedemikian pesatnya. Sehubungan dengan muncul dan berkembangnya partai politik, Soltau menyatakan pendapatnya bahwa negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan menguasai pemerintah dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka. (Soltau, 2007).

Sedang menurut Surbakti (2003) kelembagaan partai politik adalah proses pemantapan partai politik baik dalam wujud perilaku yang memula maupun dalam sikap atau budaya (*the process by which the party becomes established in terms of both of integrated patters of behavior and attitude or culture*). Proses kelembagaan ini mengandung dua aspek, aspek internal-eksternal dan aspek struktur-kultural. Bila kedua dimensi ini dipersilangkan, maka akan tampak sebuah tabel empat sel, yaitu (1) derajat kesisteman (*systemness*), suatu partai sebagai persilangan aspek internal dengan struktural; (2) derajat indentitas nilai (*value infusion*), suatu partai sebagai hasil persilangan aspek internal dengan kultural; (3) derajat otonomi suatu partai dalam pembuatan keputusan (*decisional autonomy*), sebagai hasil persilangan aspek eksternal dengan struktural; dan (4) derajat pengetahuan atau citra publik (*refication*) terhadap suatu partai politik sebagai persilangan aspek eksternal dengan kultural (Surbakti, 2003).

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir, yang anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita bersama. Tujuan kelompok ini menurut Mariam Budiarmo (1988) untuk

memperoleh kekuasaan politik dan melalui kekuasaan itu, melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah (Budiarjo,1988).

Sedangkan Sigmund Neumann (1963) berpendapat bahwa: “Partai politik adalah organisasi artikulasi yang terdiri dari pelaku-pelaku yang aktif dalam masyarakat yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada menguasai kekuasaan pemerintah dan bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat”. Lebih lanjut Neumann menjelaskan partai politik juga merupakan perantara besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan mengaitkan dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas (Neumann,1963).

Hans Dieter dan Klingemann (1999) menyatakan bahwa partai politik adalah aktor utama yang menghubungkan antara kewarganegaraan dan proses-proses pemerintahan dimana salah satu fungsinya adalah agregasi kepentingan rakyat, ini menyiratkan bahwa partai politik harus menyuarakan aspirasi rakyat menjadi isu dengan jalan menyusun sejumlah alternatif kebijakan. Dengan demikian partai politik harus merangkum beragam kehendak rakyat menjadi paket-paket kebijakan. (Hans Dieter dan Klingeman, 1999).

Dalam konteks di atas lebih lanjut Budiarjo mengemukakan partai merupakan proses terbentuknya demokrasi yang mempunyai beberapa fungsi:

Pertama, sarana komunikasi politik dalam hal ini arus transformasi dalam suatu negara bersifat dua arah, artinya berjalan dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas.

Kedudukan partai politik disini adalah sebagai jembatan antara “mereka yang memerintah: *the rulers*) dengan “mereka yang diperintah” (*the roled*). *Kedua*,

dalam suatu masyarakat yang modern, apabila yang luas wilayahnya, pendapat dan aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tak berbekas apabila ditampung dan disalurkan sedemikian rupa sehingga dalam hal ini partai politik mempunyai tugas untuk memunculkan aspirasi didalam pengambilan keputusan. *Ketiga*, partai politik mempunyai fungsi sebagai sarana sosialisasi politik. Sosialisasi politik disini adalah sebagai proses dimana seseorang memperoleh pandangan orientasi dan nilai-nilai dari masyarakat, dimana dia berada. Proses itu juga mencakup proses dimana masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari generasi ke generasi berikutnya. *Keempat*, partai politik juga sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*). Di negara demokrasi yang masyarakatnya bersifat terbuka, adanya perbedaan dan persaingan pendapat sudah merupakan sesuatu yang wajar. Akan tetapi dalam masyarakat yang heterogen sifatnya, maka pendapat ini akan dapat diselesaikan oleh partai politik, sekurang-kurangnya dapat diatur sedemikian rupa sehingga akibat-akibat negatifnya seminimal mungkin. (Hans Dieter dan Klingeman, 1999).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa di negara-negara yang sedang berkembang partai politik sekalipun memiliki banyak kelemahan, namun partai politik masih tetap dianggap sebagai sarana penting dalam proses pembangunan demokrasi. Lebih jauh partai politik merupakan proses pembangunan dalam segala aspek dimensinya, yang merupakan alat utama dalam negara. Hal tersebut didukung dengan partai politik yang aspiratif dan sebagai partai pemenang pemilu, maka dapat dipastikan kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada rakyat, bukan kepada golongan semata.

Dalam perwakilan politik, kita mengetahui ada dua jenis perwakilan, yakni perwakilan langsung dan perwakilan tidak langsung. Sejarah perwakilan telah mulai diperbincangkan dalam kehidupan non-politik sejak Yunani kuno, namun pembahasan dalam bentuk konsep telah dimulai pada awal abad ke 14. Thomas Hobbes pada tahun 1651 menerbitkan *Leviathan* untuk membahas masalah perwakilan politik secara filosofis dan pada abad ke 18 studi yang berpengaruh sampai dewasa ini diantaranya antara lain karena teori kemandirian wakil yang dikemukakan oleh Edmund Burke tahun 1779. Karya Burke (dimana wakil bebas bertindak dan menentukan sikapnya terhadap wakil) dianggap sebagai permulaan studi klasik terhadap perwakilan politik, disusul oleh sejumlah peneliti mulai dan John Stuart Mill sampai dengan Karl Loewenstein.

Studi yang lebih mendalam dilakukan oleh Alfred de Grazia dan Pitkin sudah lebih mendalam dari perwakilan politik. Perwakilan politik sebagai sebuah praktek telah lama berlangsung dalam kehidupan bermegara jauh sebelum teori-teori perwakilan itu lahir, perwakilan politik telah lahir dan dilaksanakan oleh beberapa negara dan bangsa sejak zaman dahulu mulai dari zaman Yunani kuno dan Romawi. Pada zaman Yunani kuno masyarakat hidup dalam suatu negara yang disebut dengan polis, dimana konsep perwakilan pada saat itu dilaksanakan secara langsung, karena jumlah masyarakat yang relatif sedikit dan wilayah yang tidak terlalu luas. Begitu juga pada zaman Romawi kuno. Konsep perwakilan pada saat itu ialah konsep perwakilan langsung. Fungsi perwakilan pun pada saat dulu masih terbatas mengingat kekuasaan raja yang besar dan belum kompleksnya permasalahan negara seperti saat ini. (<http://acbahrulrivai.blogspot.com>).

Pandangan Rousseau yang berkeinginan untuk berlangsungnya demokrasi langsung sebagaimana pelaksanaannya pada zaman Yunani kuno. Kenyataannya sulit untuk dipertahankan lagi. Faktor-faktor seperti luasnya suatu wilayah negara, populasi penduduk yang sangat cepat, makin sulit dan rumitnya masalah politik dan kenegaraan, serta kemajuan ilmu dan teknologi merupakan persoalan yang menjadi kendala untuk melaksanakan demokrasi langsung pada era sekarang. Sebagai ganti dan gagasan Rousseau maka lahirlah demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), yang disalurkan melalui lembaga perwakilan atau yang dikenal dengan parlemen. Kelahiran parlemen ini pada dasarnya bukan karena gagasan dan cita-cita demokrasi tapi karena kelicikan feodal. Pada abad pertengahan yang berkuasa di Inggris adalah raja-raja/bangsawan yang sangat feodalistis (*moriarchi feodal*). Dalam kerajaan yang berbentuk feodal, kekuatan berada pada kaum feodal yang berprofesi sebagai tuan tanah yang kaya (pengusaha). Mereka tidak hanya kaya, mempunyai tanah yang luas tapi mereka juga menguasai orang-orang yang ada dalam lingkaran kekuasaan (kerajaan). Apabila pada suatu saat menginginkan raja menginginkan penambahan tentara dan pajak maka para raja akan mengirimkan utusan untuk menyampaikan keinginannya dan maksud pada tuan tanah (Lord). Lama kelamaan praktek semacam ini menurut raja tidak layak sehingga timbul pemikiran untuk memanggil mereka ke pusat pemerintahan sehingga kalau raja menginginkan sesuatu, maka raja tinggal memanggil mereka.

Sebagai konsekuensinya raja harus membentuk suatu badan/lembaga yang terdiri dan pada lord, dan kemudian ditambah dengan para pendeta. Tempat ini menjadi tempat meminta nasehat raja dalam rangka masalah-masalah kenegaraan

terutama yang berhubungan dengan pajak. Secara pelan tapi pasti lembaga ini menjadi permanen yang kemudian disebut "Curia Regis" dan kemudian menjadi *House of Lords* seperti sekarang. (<http://acbahrulrivai.blogspot.com>).

Kelahiran *House of Lords* adalah merupakan pertanda kelahiran lembaga perwakilan pertama di era modern. House of lord dalam perjalannya mempunyai kekuasaan yang sangat besar, maka raja berkehendak untuk mengurangi kekuasaan dan hak-hak mereka, akibatnya timbul pertikaian antara raja dan kaum ningrat (*lords*), dengan bantuan rakyat dan kaum borjuis kepada kaum ningrat maka raja mengalah, akibatnya hak-hak raja dibatasi. Karena rakyat dan kaum menengah yang menjadi korban manakala raja membuat kebijakan, maka rakyat minta agar rakyat mempunyai wakil dan diminta pendapat dan keterangannya sebelum sebuah kebijakan dibuat. Karena yang pada awalnya kalangan yang duduk dalam house of lord didukung oleh para rakyat dan kaum menengah yang akhirnya kaum ningrat mendapatkan kemenangan, maka sejak saat itu pula kedudukan rakyat dan kaum menengah menjadi kuat. Sebagai bagian dari perwujudan agar terbentuk perwakilan rakyat maka lahirlah apa yang disebut *Magnum Consilium*, yang terdiri dari para wakil rakyat yang perkembangan selajutnya adalah bahwa *house of commons* mempunyai kekuatan yang semakin bertambah. Mereka dapat membebaskan para menteri (perdana menteri) yang mereka tidak sukai walaupun tidak berbuat kejahatan untuk turun dari kekuasaan, kekuasaan yang demikian dilakukan dengan mengajukan "mosi tidak percaya" yang dapat mengakibatkan jatuh dan mundurnya sebuah kabinet dan itu berlangsung sampai sekarang. Dalam konstitusi Inggris yang lebih berkuasa adalah *house of lord* yang dipilih melalui pemilihan umum

sedangkan *house of lord* adalah kumpulan para *lord* yang terdiri dari orang-orang yang dipilih secara turun-temurun.

Menurut Montesquie kekuasaan yang menampung, membicarakan dan memperjuangkan keterwakilan kepentingan rakyat banyak serta merumuskan peraturan adalah "legislatif". Mutlak perlu dibentuk legislatif sebagai perwakilan rakyat agar pembicaraan yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak akan bisa dipenuhi, tanpa perwakilan, maka yang terjadi adalah "suara minoritas (*minority sounds*) hal yang mudah ditaklukkan oleh mayoritas kekuasaan. Dewan rakyat (legislatif) merupakan mediator antara rakyat dan penguasa, menjadi komunikator dan agregator aspirasi dan kepentingan rakyat banyak. Realitanya, masyarakat terdiri atas kelas utama yaitu rakyat pada umumnya dan kaum bangsawan. Karenanya dalam lembaga perwakilan harus dibagi dalam dua kamar (*chamber*) yaitu rakyat umum dan kaum bangsawan. Masing-masing mempunyai hak veto yang dibuat tiap kamar. Prinsipnya, masing-masing kekuasaan politik haruslah dibuat terpisah (*trias politica*) dan masing-masing memiliki wewenang untuk saling mengawasi.

Salah satu teori yang menjelaskan tentang lembaga perwakilan adalah Teori Mandat. Dalam Teori Mandat ini dibagi lagi ke dalam 3 bagian. Teori yang pertama ialah teori mandat bebas, teori mandat imperatif, dan teori mandat yang ketiga ialah teori mandat representatif. Teori mandat menjelaskan bahwa seorang wakil dianggap duduk di lembaga Perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Teori ini dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion.

Menurut mandat Imperatif, bahwa seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah (intruksi) yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak di luar perintah, sedangkan kalau ada hal-hal atau masalah/persoalan baru yang tidak terdapat dalam perintah tersebut maka sang wakil harus mendapat perintah baru dari yang diwakilinya. Dengan demikian berarti akan menghambat tugas perwakilan tersebut, akibatnya lahir teori mandat baru yang disebut mandat bebas.

Teori mandat bebas berpendapat bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung pada perintah (intruksi) dari yang diwakilinya. Menurut teori ini sang wakil adalah mempackan orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dan masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya. Ajaran ini dipelopori oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Block Stone di Inggris. Dalam perkembangan selanjutnya teori ini berkembang menjadi teori mandat representatif.

Teori mandat representatif mengatakan bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, dimana yang diwakili memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk meminta pertanggungjawabannya. Badan yang bertanggung jawab justru adalah lembaga perwakilan terhadap rakyat pemilihnya. (Deliar dan Noer, 1999).

Dalam teori perwakilan, biasanya ada dua kategori yang dibedakan. Kategori pertama ialah Perwakilan Politik (*Political representation*) dan Perwakilan Fungsional (*Functional Representation*). Kategori kedua menyangkut

peran anggota parlemen sebagai pengemban "mandat" perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seseorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.

Dewasa ini, anggota badan legislatif pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini yang disebut dengan perwakilan politik (*political representation*) (Budihardjo, 1998).

Sekalipun asas perwakilan politik telah menjadi sangat umum, tetapi ada beberapa kalangan yang merasa bahwa partai politik dan perwakilan yang berdasarkan kesatuan-kesatuan politik semata-mata, mengabaikan berbagai kepentingan dan kekuatan lain yang ada didalam masyarakat terutama dibidang ekonomi. Beberapa negara telah mencoba untuk mengatasi persoalan ini dengan mengikutsertakan wakil dari berbagai-bagai golongan yang dianggap memerlukan perlindungan khusus. Misalnya, India mengangkat beberapa wakil dari golongan Anglo-Indian sebagai anggota majelis rendah, sedangkan beberapa wakil dari golongan kebudayaan, kesusastraan, dan pekerjaan sosial diangkat sebagai majelis tinggi.

Dari uraian tentang perwakilan politik dapat kita ambil kesimpulan, bahwa dewasa ini perwakilan politik merupakan sistem perwakilan yang dianggap paling wajar. Disamping itu, beberapa negara merasa bahwa asas *functional or occupational representation* perlu diperhatikan dan sedapat mungkin diakui kepentingannya disamping sistem perwakilan politik.

Berdasarkan hasil temuan dan analisa dari penelitian ini, peneliti mengajukan beberapa rekomendasi kebijakan, yang dibuat dengan

mempertimbangkan tingkat kemungkinan aplikasinya, dari yang paling praktis sampai yang paling ideal dan dianggap kontroversial. Rekomendasi kebijakan terkait topik dan studi kasus penelitian ini dinilai dapat diterapkan di DPR mengingat proses pembahasan APBN yang selama ini dilakukan.

Untuk memberikan ruang lebih optimal bagi akses informasi publik dan pelibatan masyarakat dalam proses kebijakan publik terkait pembahasan RUU APBN di DPR, termasuk dalam rangka meningkatkan kepedulian terhadap perempuan dan kelompok marjinal lainnya di , berikut ini beberapa hal yang dapat menjadi rekomendasi awal kebijakan berdasarkan temuan dari penelitian ini:

- a. Meningkatkan Akses Publik untuk Berpartisipasi dalam Proses Pembahasan RUU APBN di DPR
- b. Usulan Jangka Pendek:
 - (a) Mengoptimalkan media dan sarana akses informasi publik yang sudah ada di DPR. Memberdayakan unit-unit penunjang operasional DPR, terutama Fungsi Kehumasan di Sekretariat Jenderal DPR dan lembaga PPID DPR RI, yang dapat berfungsi menyediakan dan menjamin akses informasi publik terutama terkait pembahasan RAPBN di DPR perlu diberdayakan. Pemberdayaan meliputi keahlian sumberdaya manusia melakukan manajemen informasi dan data; serta penguasaan tentang materi informasi publik, termasuk penerapan SOP akses informasi publik, dan implementasi norma-norma informasi publik yang sudah diatur di UU KIP.
 - (b) Membangun sistem informasi dalam pengorganisasian data dan dokumen pembahasan RUU APBN. Data dan dokumen yang sudah terorganisir,

selain dimanfaatkan oleh anggota DPR juga bisa langsung di-publish melalui sejumlah perangkat media publik yang dimiliki DPR, terutama website DPR RI dan PPID DPR RI.

c. Usulan Jangka Menengah:

Mengembangkan media personal anggota DPR sebagai alternatif media dan sarana akses informasi publik terkait pembahasan RAPBN. Untuk menunjang tersedianya akses informasi publik terutama terkait RAPBN, anggota DPR secara personal juga dapat mengembangkan media personal, dapat berupa media cetak, online, dan/atau social media. Cara ini di satu sisi dapat menunjukkan kepedulian personal anggota DPR yang mendukung fungsi representasinya, kepada konstituennya. Di sisi lain, cara ini juga dapat menjadi solusi alternatif bagi tersedianya dan terjaminnya akses informasi publik bagi masyarakat, di samping mengandalkan media dan sarana informasi publik yang resmi ada di alat kelengkapan DPR yang seharusnya siap menjalankan tugas keterbukaan informasi publik ini.

d. Usulan Jangka Panjang:

- i. Mengkaji usulan mekanisme tindak lanjut aspirasi masyarakat yang ditampung DPR dari hasil Kunker pada masa Reses. Pada Kunker, khususnya dalam hal ini Komisi I DPR RI, dapat melakukan kunjungan spesifik ke daerah dalam rangka menggali informasi dan menyerap aspirasi masyarakat yang bertempat tinggal. Hasil dari kunjungan kerja tersebut berupa aspirasi masyarakat yang kemudian dapat dijadikan bahan dalam Raker, RDP, dan RDPU dalam membahas persoalan yang terjadi di daerah

tersebut termasuk dalam membahas anggaran RUU APBN bersama pemerintah.

Hasil Kunker dan Reses akan berguna dalam pembahasan legislasi, budgeting dan pengawasan bila Kunker dan Reses dilakukan saat ada proses legislasi, budgeting dan pengawasan yang berkaitan isu tersebut. Sebagai contoh, dalam pembahasan RKA-KL Kementerian Pertahanan, anggota Komisi I melakukan kunjungan spesifik untuk meninjau kesiapan personil TNI penjaga. Sekiranya ada aspirasi dari personil TNI seperti kurangnya sarana berupa alat komunikasi, maka Komisi I dalam Raker dengan Kemhan menyampaikan hasil temuan tersebut dan meminta Kemhan melakukan pengadaan alat komunikasi bagi prajurit .

Dengan kewenangan anggaran DPR yang terbatas, semua temuan anggota ketika kunjungan kerja dan reses hanya bisa dilakukan dengan memberikan masukan dan saran kepada pemerintah dalam hal ini Kementerian/Lembaga yang menjadi mitranya. Dengan tidak adanya kewenangan DPR dalam menyalurkan anggaran ke daerah khususnya dapil yang bersangkutan, maka masukan yang diberikan kepada pemerintah hanya bisa ditampung untuk proses RUU APBN tahun berikutnya tanpa adanya kepastian apakah masukan dan saran tersebut akan ditindaklanjuti. Untuk itu, diperlukan mekanisme tanggapan dan tindak lanjut yang terintegrasi antara DPR dan Sekjen terhadap masukan, keberatan, dan usulan dari publik terkait pembahasan RUU APBN di DPR.

ii. Mengkaji ruang mana selain Musrenbang yang memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembahasan RUU APBN di DPR. Penetapan RAPBN menjadi APBN yang ditetapkan dengan UU APBN dapat dilihat dalam konteks proses legislasi, yaitu pembahasan RUU. Perlu dikaji usulan untuk memberi ruang bagi masyarakat untuk memberikan masukan bagi pembahasan RUU APBN, misalnya ada RDPU sebagaimana pembahasan RUU lainnya di DPR.

Forum partisipasi masyarakat untuk pembahasan RUU APBN dapat dilakukan pertama dengan proses politik, yaitu DPR/Pemerintah mengumumkan tahapan-tahapannya ke publik. Dengan demikian, masyarakat tahu tahapan-tahapan dan jadwalnya dan elemen-elemen masyarakat yang terkait dan berkepentingan dapat ikut berpartisipasi.

Dalam prakteknya, tahapan-tahapan ini sebenarnya sudah diumumkan dan bisa dilihat di website DPR dan sumber-sumber lainnya. Persoalan sesungguhnya adalah: apakah perlu atau tidak proposal RUU APBN yang disampaikan oleh presiden ke DPR yang telah melalui berbagai tahapan Musrenbang dan kajian Bappenas itu kemudian kembali melibatkan masyarakat yang memiliki kepentingan masing-masing.

Ada kekhawatiran, RUU APBN yang sudah melalui kajian pemerintah bersama Bappenas yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara dan rencana jangka panjang pemerintah bila dibahas kembali dengan masyarakat sama artinya kembali ke titik nol.

Kunci dari pertanyaan ini sebetulnya ada pada kritik terhadap kinerja fungsi representasi dari anggota DPR. Bila fungsi representasi sudah ideal, maka untuk apalagi masyarakat dilibatkan dalam proses pembahasan di DPR. Bukankah masyarakat sudah mewakilkan keperluan dan aspirasi mereka pada anggota DPR yang mewakili mereka melalui dapil.

b. Meningkatkan Kapasitas SDM di DPR dalam Pelayanan Informasi Publik dan Mendukung Fungsi DPR

1) Usulan Jangka Pendek

(a) Penguatan lapisan terdepan (*front liner*) dalam pelayanan informasi publik

di DPR, yakni para petugas pelayanan informasi di PPID. Secara struktural di DPR sudah memadai. Tetapi yang bermasalah adalah kapasitas SDM yang menjalani PPID. Harus ada peningkatan kemampuan dan capacity building bagi pengelola PPID. Selain itu, harus dipisahkan tugas PNS sehari-hari dengan tugas khusus untuk melayani informasi publik di PPID. Jadi fokus utamanya bukan penguatan struktur, tapi kapasitas pelaksanaannya. Lebih jauh, kerja PPID di DPR juga akan optimal jika diikuti oleh pemahaman yang baik tentang pentingnya *informasi public* dan *good*

political will, khususnya dari para Pimpinan DPR dan Sekjen DPR. Dengan sendirinya, struktur ini akan berjalan kalau yang menjalaninya mendapatkan dukungan dan memiliki kemampuan yang memadai.

2) Usulan Jangka Menengah

(a) Meningkatkan kapasitas Anggota DPR dalam memahami proses pembuatan dan pembahasan APBN

Dalam pengamatan kami, tidak semua anggota DPR RI terutama yang baru terpilih menjadi anggota DPR RI memahami seluk-beluk APBN dan prosesnya. Perlu dilakukan pembekalan/pelatihan tentang prosedur, pembahasan dan pengesahan APBN untuk anggota DPR. Pembekalan bisa dilakukan oleh Fraksi-Fraksi maupun Setjen DPR RI.

Pembekalan/pelatihan ini, semakin sering dilakukan akan semakin baik karena proses penganggaran yang cukup rumit dan membutuhkan keahlian khusus. Perlu juga dilakukan pembekalan/pelatihan mengenai Keterbukaan Informasi Publik untuk anggota DPR RI. Selain untuk memahami hak publik atas informasi berdasarkan peraturan dan undang-undang yang berlaku, anggota DPR RI khususnya pimpinan Komisi-komisi dan Badan-badan juga harus paham dan mampu menentukan informasi mana yang seharusnya terbuka dan mana yang memang harus tertutup. Dengan begitu, bisa diminimalisir kejadian dimana pimpinan Komisi-komisi dan Badan-badan memutuskan rapat tertutup untuk informasi yang seharusnya bisa diakses oleh publik.

3) Usulan Jangka Panjang

- (a) Membangun program penguatan kapasitas untuk Badan Anggaran DPR dan sistem penunjangnya, termasuk SDM/sekretariat/personel pendukung kerja Banggar DPR, dalam kemampuan menganalisa pendokumentasian data-data anggaran yang mendukung kinerja DPR dalam memperjuangkan aspirasi rakyat dan melaksanakan fungsi representasinya, terutama dalam proses pembahasan RUU APBN.

(b) Mengagendakan pembentukan *parliament budget office*. Format bekerja *parliament budget office* ini sebagai sistem pendukung untuk memperkuat kapasitas anggota DPR dalam menjalankan fungsi budgeting. Diasumsikan model bekerja dan peran yang dijalankan sehari-hari seperti, “Bappenas” mini untuk DPR RI. Lembaga ini beranggotakan para ahli di bidang keuangan negara. Fungsi lembaga ini mengkritisi RUU APBN dan membuat semacam daftar isian masalah. Sebelum dibahas dengan pemerintah, hasil kerja *budget office* ini akan didiskusikan dengan perwakilan masyarakat.

c. Mengkaji Ulang Peraturan Perundang - undangan terkait Fungsi Budgeting DPR

1) Usulan Jangka Menengah

(a) Mengkaji ulang substansi Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, terutama Pasal 4 ayat (1), Pasal 5, dan Pasal 6 ayat (1). Hal ini penting agar diskresi yang dimiliki oleh pimpinan DPR dan Setjen DPR tidak difokuskan untuk mempersulit akses dan layanan informasi publik di DPR.

2) Usulan Jangka Panjang

(a) Mengkaji ulang fungsi budgeting yang merupakan hak DPR lewat perbaikan mekanisme pengusulan, pembahasan, dan penetapan APBN oleh Pemerintah bersama dengan DPR seperti yang termaktub dalam Pasal 23 UUD 1945 dan Pasal 15 ayat 3 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

UU 1945 Pasal 23 dengan tegas mengatakan bahwa Presiden adalah yang menyampaikan RAPBN ke DPR. Dengan kata lain, tidak ada hak inisiatif DPR dalam pembuatan APBN. Anggota DPR hanya melakukan pembahasan APBN bersama Pemerintah, namun hampir tidak ada ruang untuk ikut merencanakan dan merumuskan anggaran sesuai kebutuhan konstituennya.

Selain itu, fungsi budgeting DPR juga sebenarnya memiliki ruang untuk optimalisasi fungsi representasi, mengacu pada Pasal 15 ayat 3 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Hal ini juga dimungkinkan dan tidak akan mendapatkan tentangan yang terlalu besar, sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran dan sejalan dengan logika anggaran, serta relevan dengan aspirasi rakyat.

Oleh karena itu, perlu ditinjau kembali fungsi penganggaran yang dimiliki oleh DPR karena secara *de jure* dan *de facto*, perencanaan dan penyusunan program dilakukan oleh pemerintah. DPR hanya membahas dan memberikan persetujuan atau penolakan.

(b) Mengkaji ulang UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 untuk memperbaiki fungsi representasi dan sinergi antara kerja DPR dengan DPRD dan DPD, dalam kaitannya dengan mekanisme Musrenbang dan proses pembahasan RAPBN.

DPR membahas RAPBN yang diajukan oleh Pemerintah dengan asumsi bahwa apa yang diajukan oleh Pemerintah telah mengakomodasi aspirasi masyarakat yang telah disaring melalui mekanisme Musrenbang. RAPBN

yang sampai ke DPR dari Pemerintah de facto adalah hasil dari Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga. Sejauh mana RAPBN ini sejalan dengan aspirasi masyarakat yang terserap di forum-forum Musrenbang, sebetulnya DPR dapat memantau Musrenbang.

Untuk itu diperlukan kajian tentang keterkaitan antara DPR dan DPRD, serta DPD dengan mekanisme Musrenbang, terutama dalam kaitannya dengan fungsi representasi dalam menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Jadi problem utamanya yang pertama adalah fungsi representasi, yaitu mekanisme tindaklanjut aspirasi. Kedua, kewenangan DPR dalam melakukan perencanaan dan pemrograman dalam pembuatan RAPBN bisa dikatakan tidak ada. DPR hanya melakukan review sehingga berakibat kepada DPR yang tidak dapat menjalankan fungsi representasinya dalam pembahasan RUU APBN, khususnya terkait planning dan programming.

d. Rekomendasi untuk Kajian Lanjutan

Selain butir-butir rekomendasi di atas, dari temuan penelitian ini juga muncul beberapa isu penting yang dapat direkomendasikan, namun karena keterbatasan baik dari metodologi maupun kompleksitas substansi, isu-isu ini belum dapat diperdalam secara tuntas dalam penelitian ini. Oleh karena itu, diharapkan adanya kajian lebih lanjut yang dapat mengeksplorasi lebih mendalam dan jelas tentang hal-hal berikut ini :

- 1) Usulan untuk pembentukan *Parliamentary Budget Office* (PBO). Perlu dikaji lebih lanjut tentang kebutuhan PBO ini karena mengacu kepada *Congressional Budget Office* di Amerika Serikat, keberadaan lembaga ini

diperlukan karena Kongres dan Senat memiliki hak inisiatif dalam menyusun anggaran negara.

Dalam hal kebutuhan DPR RI yang tidak memiliki hak inisiatif, keberadaan PBO dapat digunakan untuk mengaji RAPBN setelah diusulkan pemerintah. Hasil penelaahan PBO ini kemudian menjadi bahan bagi anggota DPR RI di masing-masing Komisi dalam proses pembahasan bersama pemerintah.

- 2) Usulan untuk sinkronisasi Kunjungan Kerja dan Reses DPR dengan pelaksanaan Musrenbang. Perlu dikaji lebih lanjut, terutama lewat studi langsung ke , apakah dengan pelaksanaan Kunjungan Kerja dan Reses DPR yang dilakukan bersamaan waktunya dengan jadwal Musrenbang di daerah, termasuk daerah , akan dapat mengoptimalkan proses partisipasi masyarakat dan akses informasi publik untuk penyusunan dan pembahasan RAPBN terkait
- 3) Usulan untuk meneliti kekuatan dan kelemahan sistem pendukung operasional di DPR, menyangkut kesiapan SDM pendukung di DPR, terutama terkait dengan praktek Keterbukaan Informasi Publik (KIP) dan program peningkatan kapasitas yang dibutuhkan.

Dari hasil penelitian ini, terlihat bahwa pembahasan APBN hingga ditetapkan menjadi UU APBN masih terdapat kesenjangan bila dikaji dalam konteks implementasi keterbukaan informasi publik. Kesenjangan juga menjadi lebih jelas bila dikaji dalam konteks fungsi representasi DPR.

Hasil penelitian ini juga menunjukkan beberapa indikasi rendahnya partisipasi publik dan kepedulian akan perempuan dan kelompok marjinal lainnya terkait permasalahan serta tantangan dalam mengakses informasi publik terkait

pembahasan RUU APBN di DPR. Permasalahan ini menjadi lebih kompleks pada pembahasan akses informasi publik pada masyarakat .

Pada tataran kerangka kebijakan yang sudah ada menunjukkan adanya jaminan untuk akses masyarakat pada keterbukaan informasi publik. Pada tataran kerangka konseptual, prinsip *good governance* juga mensyaratkan adanya akses informasi publik demi transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan negara, termasuk dalam anggaran pendapatan dan belanja negara.

Pada tataran implementasinya, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa pembahasan RUU APBN ketika sudah masuk tahapan pembahasan oleh DPR yang membahas usulan RAPBN dari Pemerintah, sifat pembahasannya menjadi tertutup dan cenderung elitis. Praktis, tidak ada ruang bagi partisipasi publik. Padahal, DPR dengan fungsi representasinya, memiliki tanggung jawab untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat yang misalnya diserap dalam kunjungan kerja ke daerah konstituen. Proses penganggaran yang transparan dan dapat diakses oleh masyarakat konstituen, pada kasus penelitian ini adalah masyarakat , tampaknya masih terdapat kesenjangan antara kerangka kebijakan, konseptual, dan implementasinya.

Kesenjangan ini antara lain terjadi karena masih adanya hambatan pada masyarakat mengakses RAPBN, tidak adanya forum partisipasi publik dalam pembahasan RUU APBN, perbedaan persepsi antara pejabat publik termasuk DPR tentang batasan informasi publik terutama terkait pembahasan RUU APBN, dan mekanisme tindak lanjut aspirasi masyarakat yang diserap oleh anggota DPR lewat kunjungan kerja di masa reses.

Persoalan-persoalan tersebut yang menjadi temuan-temuan dalam penelitian ini juga didalami pembahasannya lewat penggalan informasi dan analisis lebih lanjut dari pemangku kepentingan, antara lain Anggota DPR, Pemerintah (Kementerian/Lembaga), Media, dan pemangku kepentingan terkait lainnya, diharapkan dapat menyumbangkan rekomendasi kebijakan untuk solusi perbaikan dalam proses pembahasan RUU APBN di DPR yang lebih menjamin akses informasi publik maupun partisipasi publik.

Terlepas dari keterbatasan waktu maupun jangkauan penelitian kualitatif TII ini, analisa terhadap permasalahan dalam proses pembahasan RUU APBN di DPR dan studi awal yang dilakukan, serta rekomendasi kebijakan yang diajukan tetap penting sebagai salah satu masukan awal bagi DPR untuk memperbaiki fungsi representasi dan meningkatkan kinerjanya dalam melakukan fungsi anggaran. Tidak dapat dipungkiri bahwa pada akhirnya rekomendasi kebijakan yang selama ini diusulkan kepada DPR akan kembali pada kemauan baik dan political will DPR beserta seluruh jajarannya untuk bersama-sama melakukan perubahan dan memperbaiki citra DPR yang semakin terpuruk. Harus ada kesadaran dari DPR bahwa mutu kinerjanya tidak lepas dari masukan masyarakat maupun elemen masyarakat yang ada dan bahwa DPR memang membutuhkan masukan tersebut untuk memastikan agar kerja-kerja kedewannya juga relevan dan memenuhi aspirasi masyarakat.

Lebih jauh, terlepas dari manfaat hasil penelitian ini lewat studi dan rekomendasi kebijakan awal yang diajukan, keterbatasan penelitian ini dapat ditindaklanjuti lewat penelitian lanjutan yang lebih mendalam dan mengerucut.

Diharapkan adanya kajian lebih lanjut yang dapat mengeksplorasi lebih mendalam dan jelas tentang hal-hal berikut ini yakni: usulan untuk pembentukan *Parliamentary Budget Office* (PBO); usulan untuk sinkronisasi Kunjungan Kerja dan Reses DPR dengan pelaksanaan Musrenbang, terutama lewat studi langsung; serta usulan untuk meneliti sistem pendukung kerja-kerja kedewanan di DPR, menyangkut kesiapan SDM pendukung di DPR terutama dalam praktik Keterbukaan Informasi Publik (KIP).

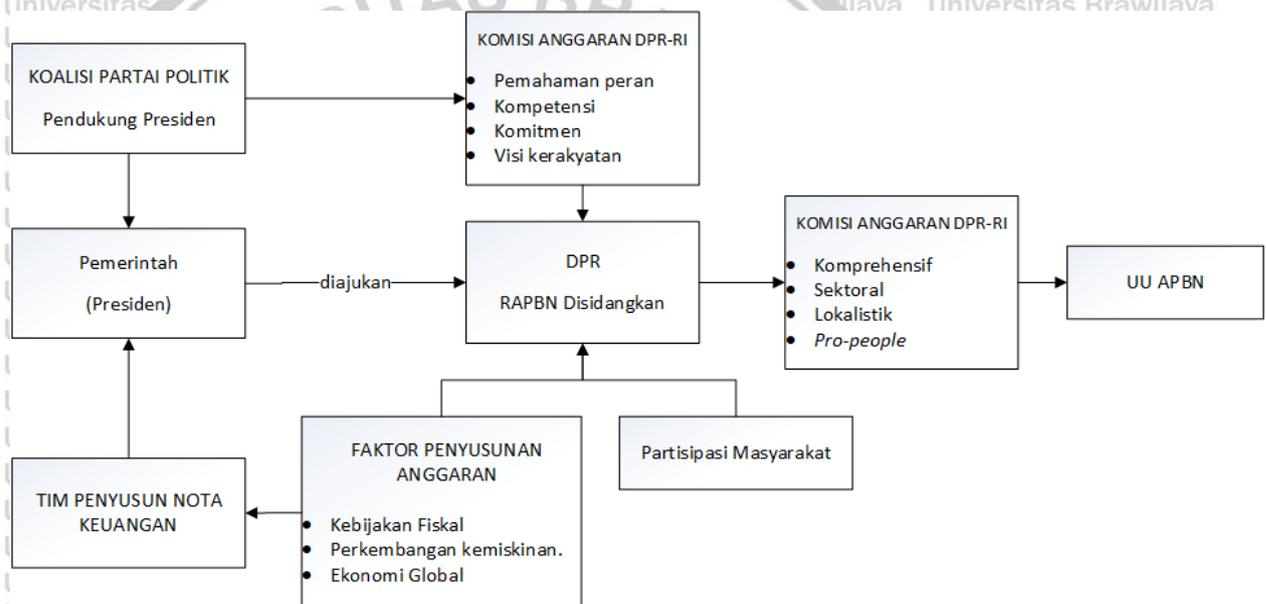
Hal ini diperlukan mengingat pertimbangan akan beberapa keterbatasan penelitian yang dilakukan selama empat bulan ini: (1) Terkait waktu pelaksanaan penelitian yang tidak bersamaan dengan jadwal pembahasan RUU APBN di DPR, sehingga tidak ada pengamatan langsung terkait proses tersebut; (2) Tidak adanya studi langsung ke daerah untuk mengikuti proses Musrenbang dan menggali lebih lanjut permasalahan dan kebutuhan nyata masyarakat, khususnya perempuan dan kelompok marjinal lainnya, karena keterbatasan waktu dan sumber daya untuk mendukung penelitian ini.

Dari uraian diatas, berdasarkan ketiga proposisi minor yang telah disusun maka dapat dirumuskan **proposisi mayor** sebagai berikut :

“bahwa apabila penyusunan kebijakan APBN terdukung kompetensi dan komitmen anggota dewan dan fraksinya dari koalisi parpol yang pro people dengan didukung oleh pemahaman peran yang benar dan sinergitas yang harmonis hubungan antar aktor serta prediksi yang baik terhadap faktor-faktor yang berpengaruh dalam anggaran dengan memberikan ruang partisipasi masyarakat maka kualitas APBN dapat diwujudkan”

Sehubungan dengan hal diatas maka diusulkan model rekomendasi penyusunan kebijakan proses politik dalam perumusan kebijakan GBHN.

Rekomendasi kebijakan yang penting diajukan adalah perlunya pembahasan RAPBN oleh Badan Anggaran ditambah dengan Tim Ahli Keuangan yang terdiri dari para profesional dalam bidangnya. Di samping itu, dalam tahap penyusunan RAPBN oleh pemerintah seharusnya ada koordinasi antara Badan Anggaran Pemerintah, Bappenas dengan stakeholders dari unsur masyarakat, untuk memberikan masukan tentang program prioritas yang perlu dimasukkan dalam alokasi anggaran RAPBN.



Gambar 6.1 Model Rekomendasi Penyusunan Kebijakan APBN

Sumber : Olahan Penulis

BAB VII

KESIMPULAN DAN SARAN

7.1 Kesimpulan

1. Proses penyusunan kebijakan anggaran, khususnya penyusunan kebijakan APBN meliputi proses administrasi dan proses politik

a. Proses administrasi yang dilakukan oleh tim pemerintah dalam mempersiapkan nota keuangan yang dibacakan oleh Presiden pada sidang pleno DPR-RI, meliputi:

(1) Terjadi perubahan pendekatan (reformasi) proses penganggaran dari model *dual budgeting* dimana belanja negara dibedakan atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan yang telah dijalankan selama orde baru menjadi sistem penganggaran belanja negara secara implisit menggunakan sistem *unified budget*, dimana tidak ada pemisahan antara pengeluaran rutin dan pembangunan, sehingga klasifikasi menurut ekonomi akan berbeda dari klasifikasi sebelumnya sebagaimana diamanatkan oleh UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

(2) Proses administrasi penyusunan kebijakan anggaran khususnya belanja negara menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja) terdiri dari (i) belanja pegawai, (ii) belanja barang, (iii) belanja modal, (iv) pembayaran bunga utang, (v) subsidi, (vi) hibah, (vii) bantuan sosial, dan (viii) belanja lain-lain. Sedangkan belanja untuk daerah,

sebagaimana yang berlaku selama ini terdiri dari (i) dana perimbangan, dan (ii) dana otonomi khusus dan penyesuaian.

- (3) Sejalan dengan amanat UU No.17/2003, diterapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) di sektor publik, agar penggunaan anggaran tersebut bisa dinilai kemanfaatan dan kegunaannya bagi masyarakat. Selama ini kita menerapkan *traditional budgeting* atau dikenal pula sebagai *line-item budgeting* yang mempunyai sejumlah karakteristik penting, antara lain tujuan utamanya adalah untuk melakukan kontrol keuangan, sangat berorientasi pada input organisasi, penetapannya melalui pendekatan incremental (kenaikan bertahap), dan tidak jarang dalam prakteknya memakai “kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran” sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi.

- (4) Anggaran kinerja mengalokasikan sumberdaya pada program bukan pada unit organisasi semata dan memakai output measurement sebagai indicator kinerja organisasi. Lebih jauh ia mengkaitkan biaya dengan output organisasi sebagai bagian yang integral dalam berkas anggarannya.

- (5) Tujuan dari penetapan output measurement yang dikaitkan dengan biaya adalah untuk dapat mengukur tingkat efisiensi dan efektifitas.

Hal ini sekaligus merupakan alat untuk dapat menjalankan prinsip

akuntabilitas, karena yang diterima oleh masyarakat pada akhirnya adalah output dari suatu proses kegiatan birokrasi.

- (6) Ukuran-ukuran kinerja pada sistem anggaran yang berorientasi pada kinerja berguna pula bagi lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD) pada saat menjalankan fungsi pembentukan kebijakan, fungsi penetapan anggaran, dan fungsi pelaksanaan pengawasan. Bagi manajemen puncak di pihak eksekutif berguna untuk melakukan kontrol manajemen dan kontrol kualitas serta dapat digunakan untuk sistem insentif pegawai. Dan pada akhirnya bagi masyarakat dapat memberikan kejelasan tentang kinerja dan akuntabilitas pemerintah.

b. Proses politik penyusunan kebijakan APBN, meliputi:

- (1) Pembicaraan Pendahuluan antara Pemerintah dan DPR.

Tahapan ini dimulai dengan penyampaian pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro oleh Pemerintah kepada DPR selambat-lambatnya pertengahan Mei tahun berjalan. Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tersebut, pemerintah dan DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran.

Dalam rangka penyusunan RAPBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya. Rencana kerja dan anggaran tersebut disusun berdasarkan prestasi

kerja (kinerja) yang akan dicapai; dan disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun. Selanjutnya, rencana kerja dan anggaran tersebut disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN.

(2) Pengajuan, Pembahasan dan Penetapan APBN

Dalam tahapan ini mulailah adanya diskusi dan perdebatan antar berbagai stakeholder yang terlibat dalam proses politik penetapan APBN dengan segala kepentingannya. Mulai dari pemerintah (presiden) bersama tim penyusun nota keuangan yang sangat kuat untuk mewujudkan visi dan misinya sebagai janji politik saat kampanye dalam pemilihan presiden dengan dukungan koalisi partai politik pro-pemerintah menghadapi koalisi partai politik non-pemerintah (“oposisi”) yang memberikan tekanan kepada pemerintah agar anggaran yang disusun untuk dijalankan berpihak kepada masyarakat (*pro-poor budgeting*). Namun, pada kenyataannya Penyusunan anggaran dalam APBN dari tahun ke tahun belum menyentuh rakyat sepenuhnya. Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) masih bernuansa kepentingan politik tertentu, baik pribadi, kelompok, maupun golongan yang dibawa oleh anggota Dewan tanpa memperhatikan kemakmuran dan *kesejahteraan rakyat*. Anggaran APBN bukan hanya sekedar perwujudan pengelolaan keuangan saja tetapi merupakan wujud dari

kedaulatan rakyat. APBN lebih banyak dipenuhi oleh kepentingan politik ketimbang memperhatikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Ada beberapa poin penting yang menjadi catatan terhadap kerja DPR dalam melaksanakan fungsi budgeting dalam membuat kebijakan APBN, antara lain:

- a) Dewan tidak maksimal dalam melaksanakan fungsinya karena meyetujui APBN sebagai produk kebijakan anggaran belanja yang tidak bersentuhan dengan rakyat
- b) DPR tidak menggunakan fungsinya untuk mensejahterakan rakyat. Akibatnya terjadi ketimpangan alokasi dalam APBN seperti anggaran kesehatan berkisar 2 persen dari APBN, sektor pertanian hanya berkisar 3-4 persen dari APBN, infrastruktur hanya berkisar 10 persen sedangkan untuk cicilan dan bunga utang mencapai 20 persen. Padahal kesehatan merupakan hak konstitusional rakyat yang harus diperjuangkan oleh DPR.
- c) DPR tidak berpihak pada rakyat hal ini dibuktikan lewat kebijakan pemerintah dalam menurunkan subsidi energi yang tidak diimbangi dengan kenaikan anggaran kesejahteraan sosial. DPR juga membiarkan alokasi subsidi non energy stagnan dan cenderung diturunkan. Bahkan DPR menyetujui pencabutan

beberapa subsidi yang langsung menyangkut kehidupan rakyat miskin seperti subsidi kedelai dan minyak goreng

d) DPR dalam memperjuangkan kemandirian daerah dalam pembangunan tidak optimal, misalnya transfer daerah selama 5 tahun terakhir rata-rata hanya mencapai 31 persen, termasuk diulur-ulurnya pembahasan UU Pemda mengenai penyelenggaraan urusan sejak tahun 2009 dan UU perimbangan keuangan.

e) DPR kurang serius dalam melakukan pembahasan dalam pengelolaan BUMN, DPR seolah-olah sengaja menjadikan BUMN sebagai ‘sapi perahan’ termasuk pengelolaan laba yang ditahan di BUMN sebesar Rp 407,5 triliun. Laba yang ditahan tersebut berpotensi dimanfaatkan oleh kelompok kepentingan karena tidak ada aturan atau regulasi yang jelas dalam pengelolaan laba untuk ekspansi tersebut.

f) DPR seharusnya mampu melakukan tekanan terhadap pemerintah terkait laba yang ditahan. Laba yang ditahan tersebut mestinya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan rakyat, atau untuk menutup defisit pada APBN-P.

g) APBN dijadikan program dan proyek titipan oleh DPR untuk kepentingan politik yakni meningkatnya anggaran untuk partai politik, tanpa dibarengi dengan evaluasi penggunaan oleh K/L di

tahun sebelumnya dan tanpa dasar yang jelas dalam penetapannya.

2. Peran dan relasi masing-masing aktor dalam proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI.

a. Aktor Pemerintah, terdiri dari :

(1) Kementerian Keuangan, yakni Badan Analisa Fiskal (BAF)

membuat laporan menyajikan tampilan fiskal dan makro ekonomi

dua tahun terakhir, estimasi kinerja fiskal tahun anggaran berjalan,

serta proyeksi kinerja fiskal tiga tahun ke depan. Variabel-variabel

fiskal dan makro ekonomi yang disajikan dalam laporan tersebut

meliputi pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, nilai tukar rupiah,

tingkat bunga, harga minyak internasional, neraca pembayaran,

penerimaan, pengeluaran, surplus primer, defisit anggaran,

pembiayaan, dan estimasi ke depan.

(2) Menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/ pengguna

barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian

negara/lembaga tahun berikutnya. Rencana kerja dan anggaran

tersebut disusun berdasarkan prestasi kerja (kinerja) yang akan

dicapai, dan disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun

berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun.

b. Aktor DPR, terdiri dari :

(1) Fraksi-fraksi yang ada di DPR, memberikan pandangan umum terhadap RUU APBN beserta Nota Keuangannya yang disampaikan oleh Presiden

(2) Badan Anggaran DPR, Rapat Kerja dengan Pemerintah (Menkeu & Menteri PPN/Kepala Bappenas) & Gubernur Bank Indonesia.

(3) Tim Perumus Draft RUU APBN

(4) Komisi VII dan XI dg mitra kerjanya; Pembahasan asumsi dasar dalam RUU APBN

3. Faktor-faktor yang mendukung dan menghambat proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI,

a. Faktor internal di dalam Komisi DPR,

(1) Pemahaman anggota Komisi dalam proses pembuatan nota keuangan yang dijadikan bahan pembahasan fraksi maupun badan anggaran DPR.

(2) Komitmen para anggota dewan terhadap anggaran yang berpihak kepada masyarakat.

(3) Kurang harmonisnya hubungan antara koalisi parpol pendukung pemerintah dengan koalisi parpol non pemerintah (oposisi).

(4) Kurang melibatkan partisipasi masyarakat untuk jaring aspirasi tentang kebutuhan yang dirasakan dan masalah yang dihadapi untuk mendapatkan penyelesaian melalui kebijakan penetapan APBN.

b. Faktor eksternal dari pemerintah, swasta dan masyarakat;

(1) Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Keuangan sangat menguasai prinsip-prinsip penyusunan anggaran berbasis kinerja, tetapi belum diikuti secara merata oleh kementerian/lembaga yang ada. Hal ini berkaitan dengan perubahan pola berpikir dari model tradisional yang telah berlangsung sangat lama kemudian berubah dengan model baru ini.

(2) Swasta, melalui asosiasi pengusaha sebagai pelaku ekonomi memberikan masukan untuk dijadikan pertimbangan sebagai isu-isu strategis utamanya dalam perekonomian global dan hal-hal yang mengikutinya.

(3) Masyarakat, baik melalui LSM maupun sebagai konstituen kurang dilibatkan untuk para anggota dewan melakukan jaring aspirasi, serta belum ada forum yang secara periodik dimanfaatkan untuk masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya ke dewan.

7.2 Saran

Agar proses penyusunan kebijakan APBN di DPR-RI

1. Perlu dilakukan usaha peningkatan kompetensi untuk para anggota dewan secara umum, dan khususnya kompetensi yang berhubungan dengan prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja untuk Badan Anggaran DPR agar bisa mengikuti pembahasan Nota Keuangan yang dibuat oleh pemerintah. Sehingga akan diperoleh produk APBN yang berkualitas.

2. Dibutuhkan suatu Tim Ahli Keuangan yang terdiri dari para administrasi dalam bidang keuangan dan perpajakan untuk diperbantukan ke dalam Badan Anggaran DPR, sehingga proses pembahasan RAPBN dalam lingkup internal Komisi Anggaran dapat lebih cepat dan lebih berdayaguna. Tim Ahli Keuangan ini bertugas memberikan masukan kepada anggota DPR dalam Badan Anggaran; membantu menyusun drafting usulan program dan plafon anggarannya; dan mengadvokasi anggota dewan dalam hubungannya dengan pemerintah pada saat pembahasan anggaran (RAPBN);

3. Partai politik perlu memberikan pendidikan tentang politik kebijakan penganggaran kepada anggotanya yang lolos dalam pemelihan legislatif (DPR), dan memberikan reorientasi kepada anggota untuk mengutamakan tugas dan kepentingan negara tanpa mengesampingkan kepentingan partai politik itu sendiri. Hal ini dituntut para anggota dewan terpilih punya komitmen kuat untuk membela keadilan dan memperjuangkan kesejahteraan masyarakat miskin.

4. Perlu forum secara periodik untuk mengurangi ketegangan (konflik kepentingan) antara koalisi partai politik pro pemerintah dengan koalisi partai politik “oposisi” terhadap pemerintah. Mendahulukan kepentingan negara dan warga masyarakat miskin, sehingga muncul anggaran pro rakyat.

5. Meningkatkan peranserta masyarakat dalam proses perencanaan dan pembahasan rencana anggaran yang akan diputuskan menjadi APBN melalui LSM atau forum-forum lainnya yang diadakan secara periodik sehingga masyarakat ikut mengawasi sekaligus memperjuangkan kepentingan kesejahteraan masyarakat yang dituangkan dalam anggaran pro masyarakat.

7.3 Implikasi Teori

Pembangunan ekonomi sangat penting bagi kesejahteraan. Secara global dan khususnya di negara-negara industri maju, pertumbuhan ekonomi telah memperkuat integrasi dan solidaritas sosial, serta memperluas kemampuan dan akses orang terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan perlindungan sosial. Namun demikian, analisis Edi Suharto (2005) pada banyak negara berkembang, globalisasi dan ekonomi pasar bebas telah memperlebar kesenjangan, menimbulkan kerusakan lingkungan, menggerus budaya dan bahasa lokal, serta memperparah kemiskinan.

Kebijakan privatisasi, pasar bebas dan ‘penyesuaian struktural’ (*structural adjustment*) yang ditekankan lembaga-lembaga internasional telah mendorong negara-negara berkembang ke dalam situasi dimana populasi miskin mereka hidup tanpa perlindungan. Meskipun pertumbuhan ekonomi penting, tetapi ia tidak secara otomatis melindungi rakyat dari berbagai resiko yang mengancamnya. Oleh karena itu, beberapa negara berkembang mulai menerapkan kebijakan sosial yang menyangkut pengorganisasian skemaskema jaminan sosial, meskipun masih terbatas dan dikaitkan dengan status dan kategori pekerja di sektor formal.

Menurut Samuelson (2000) pemerintah telah memainkan peranan yang semakin meningkat dalam sistem ekonomi campuran modern. Hal ini tercermin dalam (1) pertumbuhan pengeluaran pemerintah; (2) pemerataan pendapatan oleh negara; dan (3) pengaturan langsung dari kehidupan ekonomi. Perubahan fungsi-fungsi pemerintah tercermin dalam kegiatan pemerintah meliputi: (1) pengawasan langsung; (2)

konsumsi sosial dari barang publik; (3) stabilitas kebijakan keuangan negara dan moneter; (4) produksi pemerintah; dan (5) pengeluaran kesejahteraan.

Untuk mempercepat pembangunan daerah, agenda utama dari era reformasi adalah otonomi daerah dan demokratisasi ekonomi. Tema sentral dari kebijaksanaan pembangunan dalam era reformasi adalah mengedepankan paradigma pembangunan manusia yang menempatkan rakyat sebagai pelaku pembangunan dan menempatkan ekonomi daerah sebagai wahana mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Namun demikian, kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam bentuk APBN justru berlawanan arah dengan peran pemerintah yang semestinya mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Fenomena politik anggaran dalam pengelolaan APBN di kalangan DPR yang memiliki wewenang untuk melakukan perubahan anggaran lebih menyebabkan terjadinya korupsi baik secara pribadi maupun kelompok.

Pada masa reformasi pendekatan pengurangan kemiskinan telah mengalami pergeseran ke arah yang lebih desentralistik, *bottom up* dan partisipatif, yang semua itu semakin cangguh dikemas, menyusul lahirnya komitmen internasional dalam *Millenium Development Goals* (MDGs). Kini muncul sebuah konsep yang lebih bertenaga berupa anggaran pro rakyat miskin (*pro poor budget*), yang lahir bersamaan dengan konsep-konsep lain seperti anggaran alternatif, anggaran rakyat, anggaran partisipatif (*participatory budgeting*) maupun anggaran yang responsif gender (*gender budgeting*). Didorong oleh lahirnya konsep-konsep baru itu, skema pendanaan pengurangan kemiskinan tidak lagi off budget, tetapi ia harus menyatu (integrasi) ke dalam (*built in*) sistem perencanaan dan penganggaran. Dengan kata lain, pendekatan

baru itu mengharuskan pengarusutamaan kemiskinan (*poverty mainstreaming*) dalam perencanaan dan penganggaran.

Dalam konteks pengelolaan APBN, pengeluaran pemerintah yang terdapat dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) merupakan salah satu alat kebijakan fiskal pemerintah. Pemerintah dapat menggunakannya untuk mengelola perekonomian negara. APBN pada perkembangannya telah mengalami banyak perubahan struktur. APBN saat ini menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja berdasarkan UU Nomor 1 tahun 2004. Karena itu penting dilakukan penelusuran tentang peluang-peluang hadirnya reformasi kebijakan anggaran yang mengarah pada pro poor budget yang secara substansial mengandung tujuan-tujuan pengurangan kemiskinan dan promosi kesejahteraan, dan tentunya mengurangi terjadinya penyimpangan anggaran. Hal yang dapat diasumsikan bahwa desain institusional itu penting tetapi tidak cukup untuk melahirkan APBN yang pro poor secara konkret.

Pemerintah nampaknya masih melanjutkan perencanaan anggaran konservatif, yakni peningkatan target penerimaan negara secara inkremental. Sebagaimana nampak dalam RAPBN 2015 sampai 2017, belum terlihat adanya upaya yang kuat dari Pemerintah untuk mengoptimalkan sumber pendapatan negara, termasuk mengurangi potensi kebocoran penerimaan. Rancangan APBN 2015 sampai 2017 masih belum dilindungi oleh sistem integritas demi mencegah salah urus, korupsi dan penyelewengan anggaran lainnya. Kinerja pemerintah dalam upaya penyediaan pelayanan dasar (pendidikan dan kesehatan) serta penanggulangan kemiskinan masih menghadapi tantangan efektifitas dan kesinambungannya karena dampak APBN dalam mengentaskan kemiskinan ternyata berbiaya tinggi dan

fluktuatif. Peningkatan alokasi anggaran pada kenyataannya baru membuat ongkos untuk menurunkan kemiskinan di Indonesia semakin mahal (bila tidak ingin disebut boros).

APBN merupakan persoalan pertarungan kekuasaan dan kepentingan yang beragam. APBN menjadi arena kontestasi beragam aktor politik di tingkat pusat yang masing-masing mempunyai kepentingan secara beragam pula. Politik anggaran yang berorientasi pada pengurangan kemiskinan (pro poor) dan berpihak kepada kesejahteraan tidak mungkin turun dari langit, tetapi selalu diawali dengan kontestasi politik yang dimenangkan oleh koalisi pro poor atas kekuatan pro elite.

Studi tentang pengelolaan APBN dan globalisasi ekonomi dapat dikaji dengan menggunakan teori peran negara dalam ekonomi. Teori peran negara akan digunakan untuk menganalisis pengelolaan anggaran yang ditujukan untuk kesejahteraan rakyat. Sebab, menurut Mardiasmo, anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Sedangkan penganggaran atau proses penyusunan anggaran adalah proses pengoperasionalan rencana dalam bentuk pengkualifikasian, biasanya dalam bentuk unit moneter, untuk kurun waktu tertentu. Jadi, penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran.

Proses politik kebijakan penyusunan APBN memperkuat argumentasi teori ekonomi analitis (**rekonstruktif terhadap teori ekonomi analitis**) Musgrave (1959) pada karyanya, *a Theory of Public Finance*, dapat dikelompokkan menjadi 3 jenis, yaitu: pertama, allocation branch (to secure adjustments in the allocation of resources), yaitu fungsi untuk menyediakan pemenuhan terhadap public wants (kebutuhan

publik); kedua adalah distribution branch (*to secure adjustments in the distribution of income and wealth*), yaitu fungsi politik anggaran belanja yang termasuk "fungsi klasik" dengan kenyataan adanya pengeluaran dan penerimaan pemerintah yang memiliki efek sosial ekonomi; dan ketiga adalah stabilization branch (*to secure economic stabilization*), yaitu fungsi mempertahankan tingkat penggunaan faktor-faktor produksi yang tinggi dengan kestabilan nilai uang.

Teori peran ekonomi pemerintah ini lebih lanjut akan digunakan untuk menganalisis pengelolaan APBN dari perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawabannya, sekaligus keterkaitan dengan adanya penyimpangan-penyimpangan di bidang anggaran. Secara umum, politik anggaran pemerintah ini tidak dapat dilepaskan dari pengaruh globalisasi di bidang ekonomi, termasuk pasar bebas. Pengelolaan anggaran yang tidak transparan dan akuntabilitas oleh pemerintah akan menyebabkan kondisi ekonomi semakin terpuruk dan tertinggal negara lain. Karena itu, APBN yang dikelola pemerintah dalam menjalankan pembangunan seharusnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, sekaligus berperan dalam mengokohkan nilai-nilai dan budaya bangsa Indonesia. Bukan sebaliknya, adanya alasan ekonomi menjadikan rakyat semakin terpinggirkan, dan masyarakat Indonesia menjadi "tamu" di rumah sendiri.

Proses politik kebijakan penganggaran APBN juga melakukan rekonstruksi teori public finance Harvey S. Rossen (2002) yang menyatakan bahwa "*public finance is the branch of economics that studies the taxing and spending activities of government*" (keuangan publik merupakan cabang ekonomi yang mengkaji aktivitas perpajakan dan pengeluaran pemerintah). Isu-isu penting dalam studi keuangan publik

bukanlah persoalan keuangan meskipun berhubungan dengan aspek keuangan, melainkan masalah utama yang berhubungan dengan sumber-sumber riil. Kajian public finance menggunakan analisis positif dan normatif. Analisis positif menekankan isu-isu tentang sebab dan akibat sesuatu, sedangkan analisis normatif memfokuskan isuisu etika dalam keuangan publik. Jadi, public finance memfokuskan pada kajian bagaimana cara pemerintah dalam melakukan alokasi sumber-sumber dan distribusi pendapatan. Disiplin ini membahas pula tentang aktivitas pengeluaran dan pertumbuhan pendapatan pemerintah .

Karena itu, keuangan publik modern memfokuskan fungsi-fungsi mikroekonomi pemerintah, bagaimana pemerintah melakukan dan mengatur alokasi sumber-sumber dan distribusi pendapatan. Pada bagian penting lainnya, fungsi makroekonomi pemerintah terkait dengan penggunaan pajak, pengeluaran, dan kebijakan moneter yang pada tingkat penyelesaian pengangguran dan tingkat harga.

Dalam arti luas sebenarnya istilah “publik” tidak hanya menggambarkan kegiatan pemerintah saja, namun menggambarkan pula “utility” (yang menanggapi kebutuhan atau hajat hidup orang banyak), dan juga kegiatan perhimpunan amal (charitable associations). Istilah “public finance” seperti yang telah dijelaskan di muka diinterpretasikan dalam arti sempit yakni “government finance” (keuangan pemerintah), sedang makna “finance” (keuangan), yakni menggambarkan segala kegiatan (pemerintah) di dalam mencari sumber-sumber dana (sources of fund) dan kemudian bagaimana dana-dana tersebut digunakan (uses of fund) untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah.

Keuangan publik, paling tidak memiliki ruang lingkup yang mencakup: (1) pengeluaran negara; mekanisme melalui pengeluaran negara pemerintah mengembangkan jalannya keuangan dalam perekonomian yang sesuai dengan pola permintaan dan penawaran. Dalam melaksanakan fungsinya pemerintah tidak hanya menggunakan uang, tetapi juga meliputi sumber daya ekonomi termasuk penggunaan sumber daya manusia, alam, peralatan, modal, serta barang-barang jasa lainnya; (2) penerimaan negara; membahas tentang beberapa sumber dari mana negara memperoleh pendapatan/dana; (3) administrasi negara; menyangkut tentang semua kegiatan keuangan termasuk segala permasalahan tentang administrasi negara; (4) stabilisasi dan pertumbuhan; membahas mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi pemerintah dalam suatu saat dan situasi tertentu; (5) pengaruh dari anggaran penerimaan dan belanja negara terhadap perekonomian, terutama pengaruhnya terhadap pencapaian tujuan kegiatan ekonomi, seperti pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga-harga, distribusi pendapatan, dan peningkatan efisiensi, serta penciptaan kesempatan kerja.

Harvey S. Rossen & Ted Gayer, dalam buku *Public Finance, 2*, menjelaskan bahwa ruang lingkup keuangan publik mencakup keuangan publik, negara, dan idiologi, kesejahteraan ekonomi (welfare economic), pengeluaran publik (barang publik dan eksternalitas, politik ekonomi, pendidikan, analisis cost-benefit, asuransi sosial, distribusi pendapatan, perpajakan, dan sebagainya

Wildavsky dan Caiden (2004) mencoba menghubungkan antara anggaran dengan kebijakan publik, dengan menyatakan bahwa anggaran adalah suatu refleksi keuangan terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang akan

dilakukannya. Sebuah teori yang mengatakan kriteria untuk menentukan apa yang harus ada dalam sebuah anggaran, pada dasarnya tidak lebih dari teori bagaimana dan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah. Apa yang harus dan akan dilakukan oleh pemerintah dalam bidang anggaran jelas merupakan kebijakan pemerintah (publik). Jika mengganti kata-kata "apa yang harus dilakukan oleh pemerintah" dengan kata "apa yang harus ada di dalam anggaran", maka jelas teori *budgeting* akan menjelaskan secara komprehensif dan menjadi teori politik spesifik yang menjelaskan detail-detail aktivitas pemerintah pada waktu tertentu, yang menampilkan hasil dari perjuangan politik dan untuk mencapai tujuan politik pula.

Lebih lanjut dikatakan bahwa lembaga politik yang terwakilkan di legislatif dapat menggunakan pengaruh politiknya dengan mendistribusikan anggaran secara lebih mudah, mereka dapat memotong atau menambah suatu rancangan anggaran. Kegiatan atau perjuangan politik semacam ini menurut Wildavsky dan Caiden menjadi lebih baik dan menguntungkan untuk satu pihak, namun dapat pula merugikan pihak yang lain. Bahkan menurut Wildavsky dan Caiden bahwa negosiasi-negosiasi sering dilakukan oleh aktor-aktor politik dalam meloloskan suatu anggaran tertentu. Mereka menyebutkan bahwa dalam setiap keputusan pembuatan anggaran, pimpinan pemerintahan yang dibantu oleh stafnya harus mengacu dari kebijakan atasan atau lembaga politik yang mencalonkannya sebagai pimpinan pemerintahan. Karena anggaran menampilkan konflik terhadap siapa preferensinya yang harus dipenuhi, maka orang tidak dapat berbicara tentang anggaran dengan lebih baik tanpa mempertimbangkan siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan, atau dengan menunjukkan bahwa tidak ada yang kalah, maka latar belakang yang tersembunyi

dalam kebijakan memunculkan suatu anggaran, baik unit pengukuran, rentang waktu dan metode perhitungan, semuanya mempunyai implikasi politik (Wildavsky dan Caiden, 2004).

Sejalan dengan itu, kebijakan perencanaan anggaran merupakan proses politik dimana aktor yang kedudukannya sangat strategis adalah partai politik, disamping pemerintah yang memberikan bahan untuk dibahas dalam komisi anggaran (Banggar), dimana Hans Dieter dan Klingemann (1999) menyatakan bahwa partai politik adalah aktor utama yang menghubungkan antara kewarganegaan dan proses-proses pemerintahan dimana salah satu fungsinya adalah agregasi kepentingan rakyat, ini menyiratkan bahwa partai politik harus menyuarakan aspirasi rakyat menjadi isu dengan jalan menyusun sejumlah alternatif kebijakan. Dengan demikian partai politik harus merangkum beragam kehendak rakyat menjadi paket-paket kebijakan. Setiap sistem politik, di dalamnya pasti memiliki mekanisme pembuatan kebijakan. Terutama bagi sistem politik yang memperhatikan aspek-aspek "keinginan rakyat", maka keberadaan kepentingan yang khusus akan eksis dengan sendirinya. Eksistensi ini sifatnya natural, karena kepentingan merupakan bagian dari proses hidup manusia. Sebuah kepentingan, berarti minat dan aspirasi individu secara sadar tentang suatu hal, yang didasari oleh berbagai latar belakang sosial, ekonomi, dan budaya.

DAFTAR PUSTAKA

Achmadi, et al., 2002. *Good governance dan Penguatan Institusi Daerah, Masyarakat Transparansi Indonesia*, Jakarta.

Agustinus, 2008. *Kebijakan Publik Yang Membumi*. Jakarta: Lukman Offset.

Agustino, Leo. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfa Beta.

Altman, David, 2000. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999".

Alt, James E.; and Lassen, David Dreyer, 2005. "The Political Budget Cycle is Where You Can't See It: Transparency and Fiscal Manipulation". Copenhagen: Economic Policy Research Unit, Institute of Economics University of Copenhagen.

Andriani, 2002, Pengaruh Pengetahuan RPPs terhadap peranan DPRD dalam Pengawasan Anggaran (Studi Kasus pada DPRD se-Propinsi Bengkulu, Tesis Program Pasca Sarjana UGM, Jogjakarta.

Anthony, Robert N dan Vijay Govindaraja. 2003. *Sistem Pengendalian Manajemen*. Jakarta: Salemba Empat.

Bittner. 1980. *Mass Communication and Introduction* Englewood Cliffs. New Jersey.

Budiarjo, Miriam, 1998. *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

-----, 1988. *Ilmu Politik*. Jakarta: LIPI.

-----, 2009. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama.

Cangara, Hafied. 2002. *Pengantar Ilmu Komunikasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Carlin, Tyrone M., 2008. "Output Based Budgeting and the Management of Performance". Australia: Macquarie Graduate School of Management.

Cipto, Bambang, 1996. *Prospek dan Tantangan Partai Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Coulson, Kylie, 2003. "Budgeting within Australian State Government". In VISION 2020: The 2003 IPAA National Conference.

Deliar Noer, 2001, *Partai Islam Di Pentas Nasional*. Jakarta : PT Pustaka Utama Grafiti

Dobell, Peter dan Ulrich, 2003. Parliament's performance in the budget process: A case study. Policy Matter: <http://www.irpp.org>.

Dunn, William N., 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Edwards, R. 2010. Forecasting Government Revenue and Expenditure in the US Using Data on Age-specific Utilization. Working Paper no. WP10-01, National Transfer Accounts Project. <http://ntaccounts.org/doc/repository/E2010.pdf>.

Gerbner, G. 1967. Mass Media and Human Communication Theory. Human Communication Theory, F. E. X. Dance, editor. New York: Holt, Rinehart, & Winston.

Government Financial Officer Association. Financial Forecasting in the Budget Preparation Process. <http://www.gfoa.org/financial-forecasting-budget-preparation-process>

Habermas, Jurgen, 1981. *Theorie de Lagir Communicationnel*, Jerman, Paris, Fayard.

Habermas, Jurgen. 2007. Teori Tindakan Komunikatif II: Kritik atas Rasio Fungsionaris. Terjemahan oleh Nurhadi. Kreasi Wacana: Yogyakarta.

Halim, Abdul, 2001. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP. AMP YPKN.

Halim, 2004. Otonomi Daerah, Penganggaran Daerah, Dan Korupsi, Seminar Nasional Dalam rangka Dies Natalis ke-44 Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang.

Hamidi, Jazim, et al., 2014. *Optimalisasi Prena Fraksi di DPR*. Malang: Universitas Brawijaya Press.

Hermawan, Eman, 1995. *Konstitusi Baru*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Haryanto, 1981. *Etika Politik*. Jakarta: Pustaka Pelajar.

Hogwood, Brian, W., and Lewis A. Gunn, 1986. *Policy Analysis for the Real Word*, Oxford University Press

Hoshmand, A. Reza. 2010. *Business Forecasting a Practical Approach*. Edisi ke-2. New York: Routledge.

Huntington, P. Samuel, 1983. *Tertib Politik di dalam Masyarakat Yang Sedang Berkembang*. Jakarta: Penerbit CV. Rajawali.

Imawan, Riswandha. 1993. *Faktor-faktor yang Menghambat Usaha Optimalisasi Peran DPR RI Dalam Fungsi Legislatif Dalam Politik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta

Inayatullah, Benni, 2008. *Harian Jurnal Nasional Kamis 11 September 2008*.

Indradi, Syamsiar, 2001, *Pengaruh Pendidikan dan Pengalaman anggota DPRD dengan Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Tesis S2 Tidak di Publikasikan, Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Negara, Universitas Brawijaya Malang.

Indriantoro dan Supomo, 1999, *Metodologi Penelitian Bisnis untuk Akuntansi dan Manajemen*, BPF., Jogjakarta.

Isra, Saldi, 2009. *Kompas*, 23 Januari 2009.

Jamzy, Zodik. 2007. *Hubungan Pengeluaran Pemerintah Dan Pertumbuhan Ekonomi Regional*. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 12 No.1, April 2007. Hal. 27-36

Keban, Yeremias T., 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Jogjakarta: Gava Media.

Khan, Aman, 2007. "Budgets as Portfolios", In Aman Khan and W. Bartley Hildreth (eds.), *Budget Theory in the Public Sector*. London: Quorum Books.

Klay, William Earle, 1987. "Management Through Budgetary Incentives". In *Public Productivity Review*, No.41. San Francisco: Jossey-Bass.

LeLoup, Lance T. 1986. *Budgetary Politics*. Third edition. Brunswick, Ohio: King's Court Communications, Inc, dalam Halim. (2004), *Otonomi Daerah, Penganggaran Daerah, Dan Korupsi*, Seminar Nasional dalam rangka Dies Natalis ke-44 Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang.

Mahtud, Moh., 1999. *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*. Yogyakarta: UII Press.

-----, 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

Mardiasmo, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi Offset.

Mas'ood, Mochtar; dan Colin, Mac Andrews, 1982. *Perbandingan Politik*. Yogyakarta: Penerbit UGM Press.

McQuail, Denis. 2011. *Teori Komunikasi Massa* McQuail, Edisi 6 Buku 1. Jakarta: Salemba Humanika

Meloeng, L.J., 1998. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Depdikbud RI.

Miles, Matthew B.; dan Huberman, A. Michael; dan Saldana, Johnny; 2014. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Singapore: SAGE Publications Inc.

Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill

Nazir, M., 1985. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Neumann, Sigmund, 1963. *Behavior Political*.

Nurudin. 2007. *Pengantar Komunikasi Massa*. Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada.

Nugroho, Riant, 2014. *Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

-----, 2000. *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*. Alex Media: Jakarta.

Norton A., and D. Elson, 2002. *What's Behind the Budget? Politics, Right Accountability in the Budget Process*. London: Overseas Development Institute.

OECD: *Organization for Economic Co-operation and Development*, 1990. "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends". In OECD Publications.

Prawirosentono, Suryadi. 2008. *Kebijakan Kinerja Karyawan*, Yogyakarta: BPFE

Projodikoro, Wirjono, 1981. *Asas-asal ilmu Negara dan Politik*. Jakarta: PT. Erasco.

Pye, Lucian W. 1981. *Aspects of Political Development*. Boston Little Brown and Company.

Rakhmat, Jalaludin. 2001. *Metode Penelitian Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Rubin, Irene, 1996, Budgeting for Accountability: Municipal Budgeting for the 1990s, *Journal Public Budgeting & Finance*, Summer, pp. 112-132.

Rubin, Irene S. (Ed.). 1988. *New Directions in Budget Theory*. New York, NY: State University of New York Press, dalam Halim.A. (2004), *Otonomi Daerah, Penganggaran Daerah, Dan Korupsi*. Seminar Nasional Dalam rangka Dies Natalis ke-44 Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang.

Santiso, Carlos, 2004. "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America". World Bank Institute, Poverty Reduction and Economic Management Division.

Surbakti, Ramlan, 2003. *Ilmu Politik: Sebuah Pengantar*. Surabaya: Penerbit Airlangga Press.

Soltau, R.H., 2007. *Political Society*. Tabloid Press.

Sutarnoto, Tejo, 2002, Pengaruh Kualitas SDM Aparatur terhadap Kinerja Pegawai, Tesis S2 Tidak di Publikasikan, Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Negara, Universitas Brawijaya Malang.

Sopanah, 2003, Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan transparansi kebijakan public terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah.(Tesis Program Pascasarjana MAKSI UGM Yogyakarta) SNA VI Surabaya, oktober 2003, p1160.

Soekarwo, 2005. *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*. Surabaya: Airlangga University Press.

Surahmad, Winarno, 1982. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Pustaka Pelajar.

Surbakti, Ramlan, 1997. *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Sugiyono, 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Alfabeta.

Subarsono, A.G., 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Thaib, Dahlan, 2000, DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Liberty, Yogyakarta.

Tjiptoherijanto, Prijono; dan Manurung, Mandala, 2010. *Paradigma Administrasi Publik dan Perkembangannya*. Jakarta: UI-Press.

Truman, David B, 1960, The Governmental Process, Political Interest and Public Opinion, Alfred A Knof, New York , pp 333, dalam Andriani, 2002, Pengaruh Pengetahuan dan RPPs terhadap peranan DPRD dalam Pengawasan Anggaran (Studi Kasus pada DPRD se-Propinsi Bengkulu, Tesis Program Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta).

Tweedie, Steven, et al., 2008. *Penguatan Manajemen Fraksi: Meningkatkan Kinerja Fraksi dan Penyusunan Indikator Baseline Kinerja Fraksi di DPR-RI*. Jakarta: Sekretariat Jendral DPR-RI.

Ulia, Sintong S., 2000. *Peran Politik DPR-RI Pada Era Reformasi*. Jakarta: Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jendral DPR-RI.

Subarsono, AG., 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Setjen DPR RI, 2015. *Laporan Kinerja DPR RI Tahun 2015*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.

Tangkilisan, Hessel Nogi S., 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Lukman Offset.

Waluyo, Bambang, 2002. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika.

Wheare, K.C., 2003. *Konstitusi-Konstitusi Modern*. Penerjemah, Muhammad Hardari. Surabaya: Pustaka Euraka.

Wildavsky, Aaron. 1975. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.

-----, 1979. "Political Implications of Budgetary Reform". In *Public Administration Review*.

-----, 2003. "Controlling Public Expenditure: The Theory of Expenditure Limitation". In *OECD Journal on Budgeting*, Vol.2, No.4.

Wildavsky. Aoron dan Caiden, Naomi. 2004. *The New Politics of the Budgetary Process*. 5th ed. United State: Pearson Education (Inc.)

Wolk, Tearney dan Dodd, 2000. *Accounting Theory*, fifth Edition, South Western College Publishing.