

MAKNA PRIORITAS DALAM PROSES PENGALOKASIAN ANGGARAN DAERAH: STUDI FENOMENOLOGI DI KOTA TERNATE

Sitti Mukarramah^{1*}, Rizki Wahyu Utami Ohorella²,

¹ Prodi Akuntansi., Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Khairun, Kota Ternate

² Prodi Akuntansi., Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Khairun, Kota Ternate

* e-mail: nida.mukarramah@gmail.com

rizkiwahyuutami@gmail.com

ABSTRACT

The study was based on the phenomenon of priority in the budget allocation process. The aim of the research was to reveal the priority meaning understood by the actors and the underlying considerations in choosing and determining the priority and decision of regional budget allocation in Ternate City based on the view point of social psychology. The research was conducted in Ternate City. The informants were executive and legislative officials who were the members of the institute of Regional Government Budget Team (TAPD) as the key person who actively involved in the creation of a budget decision. The data obtained through observation, interview, and documentation. The data were analyzed with interpretative qualitative approach using phenomenological method of Edmund Husserl. The results of the research indicate that the priority by the government of Ternate City is interpreted as a result of an agreement of executive and legislative in accommodating their interests. The results are based on the technical weaknesses affecting the planning quality of the government. Besides, the strong sectoral ego and political intervention accompanied by limited capacity of government's human resources of Ternate City causes the priority that should have contained policy giving priority to people's interest turn into an agreement dominated by elites representing the elites interests. This reality illustrates a political and leadership inconsistency that leads them to set priorities out of what have been formulated before in RPJM and Musrenbang Road Show.

Keywords: Phenomenology, Priority, Budget Allocation, Agreement

ABSTRAK

Penelitian ini didasarkan pada fenomena prioritas dalam proses pengalokasian anggaran. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap makna prioritas yang dipahami oleh para pelaku dan pertimbangan yang mendasarinya dalam memilih dan menentukan prioritas dan keputusan alokasi anggaran daerah di Kota Ternate berdasarkan sudut pandang psikologi sosial. Penelitian ini dilaksanakan di Kota Ternate dengan mengambil informan yaitu aparatur eksekutif dan legislatif yang tergabung dalam lembaga Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) sebagai *key person* yang terlibat aktif dalam proses terciptanya sebuah keputusan anggaran. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Data dianalisis dengan pendekatan kualitatif secara interpretif dengan menggunakan metode fenomenologi Edmund Husserl. Hasil penelitian menunjukkan bahwa prioritas dalam lingkungan pemerintah Kota Ternate dimaknai sebagai sebuah hasil kesepakatan eksekutif dan legislatif dalam mengakomodir kepentingan-kepentingan mereka. Hasil ini didasarkan pada kelemahan teknis yang mempengaruhi kualitas perencanaan pada pemerintahan tersebut. Selain itu, kuatnya ego sektoral dan intervensi politis DPRD diiringi keterbatasan kapasitas SDM pemerintahan tersebut menyebabkan prioritas yang seharusnya berisi kebijakan yang mendahulukan kepentingan rakyat atau pro rakyat berubah menjadi kesepakatan yang didominasi oleh kaum elit yang mewakili kepentingan para elit. Realitas ini menggambarkan sebuah fenomena inkonsistensi politis dan kepemimpinan yang menggiring mereka untuk menetapkan prioritas di luar dari apa yang telah dirumuskan sebelumnya dalam RPJM dan Musrenbang *Road Show*.

Kata Kunci : Fenomenologi, Prioritas, Alokasi Anggaran, Kesepakatan

PENDAHULUAN

Selama lebih dari satu dasawarsa, pembiayaan publik di Indonesia telah menerapkan sistem terdesentralisasi yang memberikan kewenangan dan menempatkan kabupaten/kota sebagai ujung tombak alokasi anggaran pemerintah. Kewenangan ini diharapkan dapat menggerakkan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Mardiasmo (2002), menjelaskan bahwa secara teoritis desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah; kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran para pengambil keputusan publik ke tingkat pemerintahan yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap. Manifestasi nyata dari kewenangan yang diberikan pusat ke daerah tersebut terletak pada seberapa besar arah kebijakan alokasi anggaran pemerintah melibatkan peran masyarakat dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-kemakmuran rakyat.

Namun dalam realitasnya, permasalahan seputar alokasi anggaran masih banyak terjadi dan salah sasaran. Beberapa hasil penelitian menemukan bahwa masalah dasar anggaran terletak pada bagaimana mengalokasikan anggaran atau bagaimana keputusan alokasi sumber daya dibuat (Davis *et al.*, 1966; Padget, 1980; Berry & Lowery, 1990; Fozzard, 2001; Norton & Elson, 2002; Tuasikal, 2008; Phillips & Bana, 2005; Syarifuddin, 2009; Salman, 2009; Achyani & Cahya, 2011; Mogue, 2012 & Sudarwanto, 2013). Selain itu, fakta banyaknya usulan masyarakat yang tidak terakomodir dalam APBD, rumusan program serta pengalokasiannya yang seringkali tidak berpihak terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadikan fungsi anggaran semakin jauh dari yang dicita-citakan (Halim & Iqbal, 2012; Hisyam, 2012; Solichah, 2013 dan Elfrina *et al.*, 2014). Hal ini tampak jelas pada proporsi anggaran yang dialokasikan pada belanja publik. Belanja publik yang juga dikenal sebagai belanja langsung idealnya harus lebih besar dari belanja aparatur atau belanja tidak langsung. Hal ini disebabkan belanja langsung merupakan belanja yang dituangkan dalam bentuk program dan kegiatan, yang manfaat capaian kinerjanya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan

publik dan keberpihakan pemerintah daerah kepada kepentingan publik (Bastian, 2006).

Melalui penelitian-penelitian di atas pula terungkap bahwa ada motivasi dan faktor-faktor yang mempengaruhi mekanisme penentuan prioritas dan keputusan alokasi, serta interaksi pihak-pihak yang terlibat didalamnya. Selain itu, mereka juga menemukan bahwa perilaku pelaku anggaran dipengaruhi oleh karakteristik budaya, posisi politik dan kekuasaan, serta keadaan psikologi dan idealisme yang dianut. Menurutnya, perilaku para pelaku anggaran menjadi elemen penting dalam pengambilan keputusan anggaran.

Syarifuddin (2009), menganalogikannya dengan wajah dan hati para pelaku pengambilan keputusan dimana wajah adalah angka-angka yang terdapat dalam sebuah naskah anggaran, sementara hati adalah semangat (*spirit*), emosional (*emotional*) dan jiwa (*soul*) yang menggambarkan pemahaman, kesadaran dan keyakinan dari pelaku tersebut yang kemudian diimplementasikan dalam perilaku dan tindakan. Dengan demikian, studi ini tertarik mendalami makna prioritas yang dipahami pelaku anggaran yaitu eksekutif dan legislatif. Selanjutnya, studi ini akan menggali interpretasi dari mereka atas makna prioritas dan pertimbangan yang digunakan dalam proses pengalokasian anggaran.

Menggali makna dari suatu teks tak terlepas dari perilaku dan pandangan dari manusia yang terlibat didalamnya. Dan mengangkat perspektif manusia secara individual, sebagai tiang suatu studi tentunya membutuhkan pendekatan yang berbeda dengan penelitian positivistik pada umumnya. Oleh karena itu, metode kualitatif dengan pendekatan fenomenologi interpretif dipilih sebagai analogi yang relevan dengan penelitian ini.

Kota Ternate adalah kota yang berusaha menerapkan perencanaan berbasis partisipatif dalam bentuk musrenbang *road show*. Karenanya, adapun alasan yang mendasari pemilihannya sebagai objek penelitian yaitu untuk mengetahui bagaimana prioritas anggaran yang dihasilkan dari proses perencanaan yang telah melibatkan peran aktif dari masyarakat secara optimal untuk mengakomodir aspirasi publik. Melihat fenomena serta kondisi yang terjadi pada objek penelitian tersebut, maka dilakukan penelitian eksplorasi dalam bidang akuntansi dan kebijakan sektor publik dengan judul "Makna Prioritas dalam Proses Pengalokasian Anggaran: Studi Fenomenologi di Kota Ternate."

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengungkap makna prioritas yang dipahami oleh para pelaku dan pertimbangan yang mendasarinya dalam memilih dan menentukan prioritas dan keputusan alokasi anggaran daerah di Kota Ternate berdasarkan sudut pandang psikologi sosial. Secara lebih lanjut, penelitian ini akan mengamati interaksi sosial yang terjadi dalam sebuah kelompok untuk memahami nilai-nilai yang mereka terapkan pada proses pengalokasian anggaran.

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Fenomenologi : Interpretasi manusia atas makna realitas

Max Weber melihat realitas sosial sebagai perilaku sosial yang memiliki makna subjektif, karena itu perilaku memiliki tujuan dan motivasi. Pemahaman ini sejalan dengan George Simmel dalam Bungin (2007:82) bahwa “realitas adalah hasil ciptaan manusia kreatif melalui kekuatan konstruksi sosial terhadap dunia sosial disekelilingnya”. Pada kenyataannya, realitas sosial tidak berdiri sendiri tanpa kehadiran individu, baik di dalam maupun di luar realitas tersebut. Setiap realitas sosial itu memiliki makna, manakala realitas sosial dikonstruksi dan dimaknakan secara subjektif oleh individu lain sehingga memantapkan realitas itu secara objektif (Bungin, 2007). Realitas sosial tidak terlepas dari peran aktor, apakah dengan dorongan internal diantaranya semangat (*spirit*), emosional (*emotional*) dan jiwa (*soul*) ataupun yang berasal dari luar seperti budaya dan lingkungan. Semuanya melahirkan makna.

Secara literal fenomenologi adalah studi tentang fenomena, atau tentang segala sesuatu yang tampak bagi kita di dalam pengalaman subjektif, atau tentang bagaimana kita mengalami segala sesuatu di sekitar kita. Setiap orang pada dasarnya pernah melakukan praktek fenomenologi. Ketika anda bertanya Apakah yang aku rasakan sekarang? Apa yang sedang kupikirkan? Apa yang akan kulakukan? maka sebenarnya anda melakukan fenomenologi, yakni mencoba memahami apa yang anda rasakan, pikirkan, dan apa yang akan anda lakukan dari sudut pandang orang pertama. Bagi Husserl, fenomenologi adalah suatu bentuk ilmu mandiri yang berbeda dari ilmu-ilmu alam maupun ilmu-ilmu sosial. Dengan fenomenologi, Husserl mau menantang semua pendekatan yang bersifat biologis-mekanistik tentang kesadaran manusia, seperti pada psikologi positivistik maupun pada neurosains. Ia menyebut fenomenologi sebagai ilmu pengetahuan transendental (*transcendental science*), yang

dibedakan dengan ilmu pengetahuan naturalistik (*naturalistic science*), seperti pada fisika maupun biologi.

2.2. Mekanisme Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah

Anggaran menurut *National Committee on Governmental Accounting* (NCGA) yang saat ini telah menjadi *Governmental Accounting Standards Board* (GASB) dalam Bastian (2006:164) adalah "...rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayai dalam periode tertentu". Sebagai hasil akhir dari proses perencanaan, anggaran berisi komitmen dan kesanggupan manajemen dalam mencapai sasaran yang ditetapkan. Karakteristik ini menjadikan anggaran sebagai instrumen akuntabilitas atas pelaksanaan amanat desentralisasi serta pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang rakyat.

Adapun tahapan penyusunan anggaran yang dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 37 tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan APBD TA 2015 serta aturan dasar tentang penyusunan APBD dimulai dengan pembahasan KUA-PPAS oleh Pemerintah Daerah kepada DPRD. KUA-PPAS diajukan setelah melalui proses musrenbang dari tingkat kelurahan sampai dengan tingkat kabupaten/kota yang kemudian disusun dalam bentuk Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintah daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya. Sedangkan PPAS memuat rancangan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD.

2.3. Keputusan Alokasi Anggaran: Cerminan Kepribadian dan Komitmen Pemerintah Daerah

Menurut Mardiasmo (2010: 65), APBD merupakan wujud komitmen dari eksekutif kepada pemberi wewenang (legislatif), yang juga digunakan untuk menentukan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan. Pada sektor publik, anggaran merupakan dokumen politik yang berisi komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu sehingga anggaran bukan sekadar masalah teknis, melainkan lebih merupakan proses

kompromi dalam proses politik. Karena anggaran disusun tidak berdasarkan ketentuan-ketentuan teknis ataupun melalui hitungan-hitungan ekonomi semata, tetapi lebih dari itu anggaran disusun berdasarkan sebuah kesepakatan, dan merupakan sebuah terjemahan dari visi dan misi kepala daerah terpilih, serta hasil penjarangan aspirasi masyarakat. Argumen ini diperkuat oleh Syarifuddin (2009:63) bahwa keberhasilan kepemimpinan dan kekuasaan atas kebijakan akuntansi anggaran sangat tergantung pada unsur manusia.

Menghubungkan antara manusia dengan proses penetapan anggaran, Schick (2011:2) mengartikan anggaran sebagai berikut,

“budgets as contracts that establish rights, obligations and expectations, assign roles and stabilise relationships among participants, promote continuity in policies and allocations from one budget cycle to the next, and reduce both the volume of decisions and the intensity of conflict.”

Dilanjutkan bahwa, *“as a contract, the parties participate in negotiating the budget’s terms. Rather than being by standers, citizens have a role in influencing what is decided and how public money is spent ”*.

Sebagai sebuah kontrak yang menjamin pelaksanaan hak-hak dan kewajiban serta hubungan yang stabil antara para pelaku, hendaknya keputusan alokasi diperoleh melalui proses negosiasi secara adil yang mempertimbangkan kepentingan umum/rakyat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan menjelaskan makna prioritas dan pertimbangan yang mendasari penentuan prioritas dalam proses pengalokasian anggaran di Kota Ternate dengan menggunakan manusia sebagai *instrument* utama dalam perolehan data. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode fenomenologi dalam menginterpretasikan hasil temuan.

Metode pengumpulan yang digunakan pada penelitian kualitatif ialah melalui observasi partisipasi, wawancara mendalam, dan penggunaan dokumen (Moleong, 2010). Observasi dilakukan untuk mengetahui fenomena prioritas yang terjadi melalui pengamatan terhadap informan dalam situasi aktual dimana mereka terlibat dalam perilaku yang berkaitan dengan fenomena yang sedang diteliti. Wawancara mendalam dilakukan melalui tanya jawab antara peneliti dengan informan tanpa

menggunakan pedoman sehingga peneliti dan informan dapat lebih terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama. Selanjutnya, penggunaan dokumen dilakukan dengan cara pengumpulan data dalam bentuk dokumen sah seperti peraturan-peraturan, catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, dan sebagainya dengan tujuan untuk melengkapi data yang tidak diperoleh selama proses observasi dan wawancara.

Proses analisis data pada penelitian kualitatif dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen pribadi, dokumen resmi, gambar, foto dan sebagainya (Bungin, 2007). Data kemudian dianalisis dengan prosedur yang diadaptasi dari pemikiran Stevick, Colaizzi, dan Keen (lihat Tuasikal, 2008) sebagai berikut: Pertama, peneliti mendeskripsikan sepenuhnya fenomena yang dialami subyek penelitian. Seluruh rekaman hasil wawancara mendalam dengan subjek penelitian ditranskripsikan ke dalam bahasa tulisan. Kedua, Tahap *horizontalization*. Dari hasil transkripsi, peneliti menginventarisasi pernyataan-pernyataan penting yang relevan dengan topik. Pada tahap ini peneliti harus bersabar untuk menunda penilaian (*bracketing/epoche*); artinya, unsur subjektivitas jangan mencampuri upaya merinci *point-point* penting sebagai data penelitian yang diperoleh dari hasil wawancara tadi. Ketiga, Tahap *cluster of meaning* yaitu mengklasifikasikan pernyataan-pernyataan tadi ke dalam tema-tema atau unit-unit makna, serta menyisihkan pernyataan yang tumpang tindih atau berulang-ulang. Pada tahap ini dilakukan: **pertama**, *tekstural description* (deskripsi tekstural). Peneliti menuliskan apa yang dialami, yakni deskripsi tentang apa yang dialami individu; **kedua**, *struktural description* (deskripsi struktural). Peneliti menuliskan bagaimana fenomena itu dialami oleh para individu. Peneliti juga mencari segala makna yang mungkin berdasarkan refleksi si peneliti sendiri, berupa opini, penilaian, perasaan harapan subyek penelitian tentang fenomena yang dialaminya. Dan keempat adalah tahap deskripsi esensi. Peneliti mengonstruksi (membangun) deskripsi menyeluruh mengenai makna dan esensi pengalaman para subjek. Setelah melalui tahapan analisis di atas, maka selanjutnya adalah melaporkan hasil penelitian ditambah dengan pengecekan validitas temuan dan validasi data melalui triangulasi (membandingkan) yang meliputi triangulasi metode, teori, sumber data, informan,

dan data itu sendiri. Laporan ini memberikan pemahaman yang lebih baik kepada pembaca tentang bagaimana seseorang mengalami suatu fenomena. Laporan penelitian menunjukkan adanya kesatuan makna tunggal dari pengalaman. Di mana seluruh pengalaman itu memiliki “struktur” yang penting.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil temuan pada penelitian ini akan diinterpretasikan melalui metode fenomenologi yang dikemukakan oleh Husserl (1859–1938), dimana dalam mencari esensi makna atas suatu fenomena akan dilalui melalui empat tahap, yaitu *intentionality* (kesadaran), noema dan noesis, intuisi, dan intersubjektifitas.

Intentionality

Intentionality atau kesadaran yang merupakan orientasi pikiran terhadap objek tertentu. Dimana objek pada penelitian ini ialah makna prioritas yang dipahami oleh para pelaku anggaran yang akan dibahas dalam sudut pandang psikologi sosial yang lebih menekankan pada tiga konsep utama yaitu budaya, politik dan kekuasaan serta konsep perilaku. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari aspek budaya, praktik penganggaran yang dijalankan masih didominasi oleh penganggaran *incremental* yang dianggap lebih mudah dibandingkan penganggaran berbasis kinerja. Hal ini mengakibatkan prioritas dan alokasi anggaran yang ditetapkan tidak mempertimbangkan indikator-indikator yang ditetapkan. Selanjutnya, isi RPJMD yang belum tersosialisasi secara merata ditambah dengan keterbatasan kapasitas SDM perencana dalam menerjemahkannya menjadikan kebijakan prioritas yang dihasilkan tidak sepenuhnya menjawab permasalahan yang terjadi di Kota Ternate.

Hasil penelitian melalui aspek politik dan kekuasaan menunjukkan bahwa prioritas dianggap sebagai bentuk kesepakatan yang didominasi oleh ego sektoral eksekutif dan *political interest*. Dalam hal ini prioritas dianggap sebagai suatu hasil kesepakatan dari proses negosiasi politik antara eksekutif dan legislatif dengan segala kepentingan dan motivasi yang melatarbelakanginya. Kebijakan yang lahir harus tunduk pada apa yang sudah disepakati dan dilegitimasi oleh DPRD tanpa menengok kembali substansi dari permasalahan yang ada. Selanjutnya berdasarkan aspek perilaku, hasil penelitian menunjukkan bahwa kelemahan teknis dan dominasi politik yang mewarnai proses penentuan prioritas disebabkan oleh ketidakpatuhan staf perencana maupun mekanisme yang dijalankan terhadap aturan yang telah ditetapkan. Hal ini merupakan faktor yang menyebabkan buruknya kualitas

perencanaan di pemerintah Kota Ternate. Apa yang telah dikatakan dalam RPJM tidak sejalan dengan implementasinya dalam anggaran.

Noema dan Noesis

Husserl dalam kajian fenomenologinya akan menjabarkan suatu fenomena berdasarkan makna objektif (noema) dan makna subjektif (noesis). Berdasarkan temuan lapangan, hasil penelitiannya menunjukkan bahwa secara noema, prioritas dimaknai sebagai kebijakan yang mendahulukan kepentingan rakyat dengan memperhatikan parameter urgensi dari permasalahan yang terjadi di daerah. Kepala DPKAD berpendapat sama dengan beberapa informan lainnya bahwa “prioritas adalah apa yang menjadi visi misi walikota, dituangkan dalam RPJM dan disinergikan dengan prioritas nasional”. Pemahaman ini berangkat dari apa yang termaktub dalam RPJM maupun pedoman penyusunan Renstra dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 84 Tahun 2006 bahwa “prioritas sebagai arah kebijakan untuk memecahkan permasalahan yang penting dan mendesak untuk segera dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu serta memiliki dampak yang besar terhadap pencapaian sasaran pembangunan”. Keberpihakan kepada rakyat kembali dikemukakan oleh kepala Bappeda bahwa “prioritas adalah sesuatu yang apabila tidak diakomodir maka akan menimbulkan masalah dalam lingkungan tersebut”.

Pemahaman ini tampak berbeda setelah dilakukan penggalian makna berdasarkan fakta dan fenomena yang terjadi. Prioritas yang telah melalui ruang teknis dan politis secara noesis dimaknai sebagai bentuk kesepakatan para elit dalam mengakomodir kepentingan-kepentingan mereka. Keputusan prioritas yang dihasilkan bisa berasal dari apa yang disepakati antar eksekutif dalam RPJM maupun kesepakatan antara eksekutif dan legislatif dalam pembahasan KUA PPAS, RKA serta pembahasan RAPBD. Seorang informan selaku wakil dari legislatif atau DPRD menuturkan,

“dalam tiap tahapannya harus konsisten, namun perubahan biasa juga terjadi di KUA PPAS karena ada tarik-menarik kepentingan. Misalnya saja ada yang dianggap pemerintah prioritas tapi menurut DPRD berdasarkan hasil reses bukan prioritas, jadi harus dibahas. Akhirnya yang menjadi prioritas adalah apa yang menjadi kesepakatan antara DPRD dengan pemerintah”.

Intuisi

Tahap intuisi Husserl (1859–1938) akan menghubungkan antara noema dan noesis yang membentuk makna prioritas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya benturan (*gap*) antara prinsip membangun dengan rasa yang diwujudkan dalam rumusan sebelas program prioritas dan musrenbang *road show* pada Pemerintah Kota Ternate dengan kendala-kendala teknis, keterbatasan SDM serta kuatnya intervensi politis pada akhirnya menjadikan prioritas yang dihasilkan lebih memihak pada kepentingan para elit yang terdiri atas eksekutif dan legislatif. Hal ini dianalogikan dengan kata dan perbuatan yang tak sehati atau perencanaan dan penganggaran yang tak sejalan.

Intersubjektivitas

Pemaknaan intersubjektivitas merupakan pemaknaan yang terbentuk secara kolektif karena adanya pengaruh lingkungan sosial yang berawal dari konsep sosial dan konsep tindakan. Berdasarkan konsep sosial, dominasi ego dan kepentingan politis dalam penentuan prioritas didukung dengan kelemahan teknis sebagai hasil ketidakpatuhan terhadap aturan menjadikan prioritas berubah. Melalui penjabaran di atas, maka penafsiran akan makna prioritas secara berbeda didefinisikan oleh realitas yang ditampakkan oleh fenomena yang terjadi pada pemerintah Kota Ternate. Apabila pada umumnya pemerintah menentukan prioritas karena melihat permasalahan yang terjadi di masyarakat maka pada Pemerintah Kota Ternate, makna dari prioritas dalam proses pengalokasian anggaran justru dinilai sebagai suatu bentuk kesepakatan di antara aktor-aktor yang terlibat dalam pembahasan dan penetapannya.

Penelitian ini menunjukkan bahwa prioritas yang telah dirumuskan dalam RPJM dan musrenbang *road show* berbeda ketika prioritas diimplementasikan dalam wujud anggaran. Keadaan ini dapat dilihat pada inkonsistensi kegiatan antara Renja dengan KUA PPAS. Perubahan dari sisi nilai maupun spesifik jenis kegiatan bahkan penghilangan kegiatan dan pemangkasan anggaran ini mungkin terjadi disebabkan oleh kelemahan sistem penganggaran *incremental* yang sampai saat ini dalam praktiknya masih mendominasi sistem penganggaran di Kota Ternate.

Selain itu, kemampuan SDM perencana yang belum mampu menerjemahkan RPJM kedalam Renstra, Renja dan RKA dan ego sektoral maupun ego personal dari eksekutif juga disebabkan oleh kurang optimalnya Tim Anggaran Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsinya. Selanjutnya proses negosiasi politik atas kepentingan-

kepentingan yang mewarnai kesepakatan-kesepakatan yang dicapai antara legislatif dan eksekutif menjadi faktor yang semakin mencederai makna prioritas.

Perbedaan makna terjadi pada saat penetapan prioritas memasuki wilayah teknis dan politis, hal mana interpretasi terhadap prioritas berubah menjadi kesepakatan antara pemerintah daerah dan DPRD dalam KUA PPAS. Sedangkan pada pengesahan prioritas, prioritas berubah menjadi apa yang telah diputuskan dalam sidang paripurna RAPBD. Saat itu adalah tahapan akhir yang sudah melewati ruang pembahasan yang panjang dan dinamika politik yang kompleks antara TAPD, Walikota, SKPD dan legislatif.

Menanggapi kondisi di atas, pemerintah Kota Ternate menyadari memang terjadi sebuah inkonsistensi politis yang berdampak pada inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran yang pada akhirnya mengakibatkan makna prioritas semakin tergerus. Pemerintah Kota Ternate kemudian melakukan beberapa perbaikan atau alternatif solusi agar dapat menghasilkan prioritas yang tepat sasaran. Berdasarkan hasil pengamatan, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi prioritas beserta upaya perbaikannya diantaranya: Pertama, kualitas perencanaan yang meliputi pemahaman akan substansi isi RPJM sebagai pedoman prioritas serta kepatuhan terhadap aturan/ regulasi, dalam hal ini meliputi penerapan anggaran berbasis kinerja dengan memperhitungkan indikator kinerja dan kriteria anggaran yang berkualitas. Untuk mendukung itu, diperlukan sosialisasi secara merata dan menyeluruh tentang substansi isi RPJM dan dibentuknya Tim Investigasi Kelayakan Teknis. Kedua, adalah kapasitas SDM aparatur perencana. Untuk mengatasinya, maka dibentuk Tim Asistensi Rencana Strategis. Ketiga, komunikasi internal SKPD yang optimal dalam lembaga TAPD dan kepatuhan untuk bekerja sesuai tugas dan fungsinya. Keempat, *political Interest* eksekutif dan legislatif dan kelima adalah konsistensi visi dan komitmen pemimpin pada penerapan nilai-nilai kebaikan dan keadilan.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan pengamatan dan wawancara yang dilakukan mengenai prioritas dan pertimbangan yang mendasarinya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya perbedaan antara apa yang “dikatakan” atau dirumuskan dalam sebelas program prioritas RPJM dan musrenbang *road show* dengan apa diimplementasikan dalam “perbuatan” anggaran

dipengaruhi oleh faktor lingkungan yang meliputi manusia, prosedur teknis serta pergulatan politis yang terjadi. Pada akhirnya, perbedaan itu menggambarkan sebuah inkonsistensi politis dari pelaku-pelaku pengambil kebijakan. Di satu sisi mereka mengatakan bahwa rakyat adalah prioritas, sehingga apa yang dirumuskan dalam sebuah rencana pembangunan adalah apa yang dapat menyejahterakan rakyat. Namun di sisi lain, kondisi lingkungan begitu kuat mempengaruhi rasionalitas para pelaku dalam menentukan pilihan prioritas sehingga apa yang diimplementasikan tidak sejalan dengan apa yang sudah dikatakan. Keadaan ini diakui sendiri oleh Kepala Bappeda yang berusaha menyimpulkan kondisi penganggaran di Kota Ternate yaitu “pada tataran konsep dan dokumen, kami sudah sangat sempurna namun secara implementasi di dinas masih banyak permasalahan”.

Saran

Bagi penelitian selanjutnya, disarankan agar dapat mengeksplorasi lebih lanjut mengenai makna prioritas dengan menggunakan metode interaksi simbolik untuk memaknai simbol-simbol perilaku yang ditampilkan dan nilai-nilai yang tercermin dari perilaku tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Achyani F. & Cahya B.T. (2011). Analisis Aspek Rasional dalam Penganggaran Publik Terhadap Efektivitas Pengimplementasian Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Kota Surakarta. *Maksimum* Volume.1 No.1
- Bastian I. (2006). *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: Salemba Empat
- Berry W. & Lowery D. (1990). An Alternative Approach to Understanding Budgetary Tradeoffs. *American Journal of Political Science* 34 (3): 671-705.
- Bungin B. (2007). *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya Edisi pertama*. Jakarta : Kencana
- Davis O.A., Dempster M.A.H., & Wildavsky A. (1966). A Theory of the Budgetary Process. *The American Political Science Review*, Vol. 60, No. 3 (Sep 1966), pp. 529-547: <http://www.jstor.org/stable/1952969>
- Elfrina L., Ratnawati V., & Wiguna M. (2014). Pengaruh Kapasitas Sumber Daya Manusia, Perencanaan Penganggaran, Politik Penganggaran dan Informasi Pendukung Terhadap Transparansi Publik sebagai Variabel Moderating Terhadap Sinkronisasi Dokumen APBD dengan Dokumen KUA-PPAS (Studi Empiris pada SKPD Kabupaten Lingga). *JOM FEKON* Vol 1 Nomor 2, Oktober 2014
- Fozzard A. (2001). *The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and their Implications for Pro-Poor Budgeting*. London : Working Paper 147 Centre for Aid and Public Expenditure July 2001, overseas Development Institute

- Halim A.& Iqbal M. (2012). *Pengelolaan keuangan daerah – seri bunga rampai manajemen keuangan daerah*. Yogyakarta : UPP STIM YKPN
- Hisyam A. (2012). *Pengalokasian Anggaran Pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Tegal Tahun Anggaran 2009-2011 (Suatu Analisis Dengan Pendekatan Alokatif Efisiensi)*. (Tesis). Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia
- Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- Mogues T. (2012). What determines public expenditure allocations? A review of theories and implications for agricultural public investment. ESA Working paper No. 12-06 October 2012 Agricultural Development Economics Division Food and Agriculture Organization of the United Nations. Diakses 15 Mei 2015. Available From: www.fao.org/economic/esa
- Moleong J. L. (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif. Edisi Revisi*. Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Norton A & Elson D. (2002). *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*. Overseas Development Institute, London June 2002
- Padgett J.F. (1980). Bounded Rationality in Budgetary Research . *The American Political Science Review*, Vol. 74, No. 2 (Jun., 1980), pp. 354-372 <http://www.jstor.org/stable/1960632>
- Phillipps L.D & Bana e Costa C.A. (2005). Transparent Prioritisation, Budgeting and Resource Allocation with Multi-criteria Decision Analysis and Decision Conferencing. Working Paper London School of Economics and Political Science.
- Salman. (2009). *Analisis Penyerapan Aspirasi Masyarakat Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Aceh Tamiang Tahun 2008*. (Tesis). Medan: Program Magister Studi Pembangunan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara,
- Schick, A. 2011. Repairing the Budget Contract between Citizens and the State. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11 No.3
- Solichah S.I. (2013). *Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran di Kabupaten Tulungagung (Studi pada Bidang Pendidikan dan Kesehatan Tahun 2010-2012)*. (Tesis). Malang: Program Pascasarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya
- Sudarwanto A. (2013). Analisis APBD Tahun 2012. *STIE Semarang*, Vol 5, No. 1, Edisi Februari 2013
- Syarifuddin. (2009). *Keputusan Akuntansi Anggaran : Aksentuasi Drama Politik dan Kekuasaan*. (Disertasi). Malang: Program Pasca Sarjana Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya.
- Tuasikal A. (2008). Pengaruh DAU, DAK, PAD dan PDRB terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. *Telaah Riset dan Akuntansi* Vol.1, No.2, www.jurnal.unsyiah.ac.id/TRA/issue/view/107)