Pemaknaan Efisiensi Belanja Daerah dalam *Interpretative Phenomenological Analysis*: Sebuah Konstruksi atas Pemufakatan Para Agen

STANISLAUS, RATNA AYU DAMAYANTI, DAN SYAMSUDDIN

Universitas Hasanuddin Makassar

stanislaus76@gmail.com

damayantiss@yahoo.co.id

syamsuddin_wadi@gmail.com

p-ISSN : 2477-118X

ABSTRAK

Fenomena inefisiensi belanja daerah menyiratkan adanya kontroversi, yaitu antara ukuran konvensional dalam mengukur efisiensi kinerja kegiatan telah mengabaikan harga pasar wajar dan antara perilaku *budget slack* sebagai hal yang tak wajar namun telah menjadi lumrah karena merupakan pemufakatan para agen birokrat. Penelitian ini bertujuan mengungkap makna pengalaman agen birokrat dalam pelaksanaan dan pertanggungjawaban belanja daerah.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang menggunakan paradigma interpretatif kritis dengan pendekatan fenomenologi transendental, sosial, dan hermenutika-ontologi. Data diperoleh melalui wawancara. Alat analisis yang digunakan adalah *Interpretative Phenomenological Analysis* (IPA) yang dikembangkan oleh Smith. Hasil penelitian ini memunculkan tiga tema, dua diantaranya adalah makna pengalaman yang diungkapkan oleh partisipan yang terdiri dari makna internal dan makna eksternal. Sementara tema yang terakhir mengajukan alternatif untuk mengubah konstruksi kebijakan anggaran pemerintah dalam kerangka pencegahan perilaku pembajakan anggaran daerah.

Kata Kunci: inefisiensi, agen birokrat, *budget slack,* fenomenologi

ABSTRACT

The phenomenon of regional expenditure inefficiency implies controversy, i.e. between conventional measures of efficiency in performance of activities have ignored fair market prices and between budget slack behavior as unnatural but has become commonplace as it is the conspiracy of bureaucratic agents. This qualitative research aimed to reveal the meaning of the bureaucrat agent experience in the implementation and accountability of regional spending. The study used a critical interpretive paradigm with transcendental, social, and hermeneutical-ontology phenomenology approach. The analysis instrument of the interview data in this research usedthe Interpretative Phenomenological Analysis (IPA) developed by Smith. The research results revealed three themes, two of them were the meaning of the experience expressed by participants, consisting of internal meanings and external meanings, while the last theme proposed the alternative for changing the construction of the government budget policy within the framework of preventing the piracy behavior of the local budgets.

Keywords: *inefficiency; bureaucratic agent; budget slack; phenomenology*

PENDAHULUAN

Pernyataan Blais & Dion (1990), sebagaimana juga dikutip oleh Abdullah & Halim (2012), bahwa birokrat di *agency* (Unit Kerja atau SKPD dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia) memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan alokasi anggaran pengeluarannya. Dalam perspektif keagenan, kecenderungan tersebut merupakan bentuk dari *self-interest*. Karena itu, tatkala menganggarkan belanja dalam RKA-SKPD, kepala SKPD cenderung menentukan kebutuhan dana di atas kebutuhan sesungguhnya atau dengan perkataan lain, kepala SKPD menyajikan jumlah alokasi yang melebihi *real cost* ketika anggaran tersebut disusun. Pada tataran penganggaran publik, kecenderungan itu sangatlah wajar sebab dalam penganggaran dikenal kebijakan "prakiraan maju" *(forward estimate)*, yakni pertimbangan yang didasarkan pada perspektif waktu lebih dari satu tahun anggaran guna memperhitungkan implikasi biaya pada tahun berikutnya (Halim: 2008; Waidl dkk.: 2008; PP No. 58/2005; Permendagri 13/2006). *Real cost* biasanya mengacu pada harga pasar wajar (Jeina: 2013). Jikalau terdapat selisih antara yang dianggarkan dan dibelanjakan berdasarkan *real cost*, seharusnya hal itu dapat diungkap dalam pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran sebagai tindakan penghematan anggaran atau efisiensi belanja pada tataran operasional (Schick: 1998).

Di sinilah letak ironisnya sekaligus kontroversial peran anggaran pemerintah yang tercermin dalam 3 (tiga) fungsinya, yakni alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Dalam konteks belanja barang dan jasa, dengan memperhatikan ketiga fungsi tersebut, pemerintah daerah seharusnya mengalokasikan sumber daya secara efisien, adil, dan merata (Mardiasmo: 2009), bukannya memaksimalkan anggaran demi *self-interest*. Dalam penganggaran sektor publik, terdapat persoalan lama, yaitu bagaimana mengalokasikan uang rakyat melalui pilihan kolektif (Fozzard: 2001). Syarifuddin (2010), mencatat bahwa sengkarut atas respon masing-masing pihak terhadap hal pengalokasian uang rakyat itu, juga pernah dipersoalkan oleh

seorang ilmuwan politik Amerika, V.O. Key. Jr, dan merespon hal itu, diajukanlah pernyataan dan pendapat berbeda dan dianggap jitu dari Aaron Wildavsky bahwa *"All budgeting is about politics; most politics is about budgeting; and budgeting must therefore be understood as part of political game"*. Sayangnya, seiring perjalanan waktu, kredo tersebut kiranya telah melahirkan sikap yang cenderung pragmatis-transaksional, terutama bagi mereka yang memang haus akan kekuasaan baik di lembaga legislatif maupun di jajaran birokrat.

Perubahan manajemen sektor publik yang dalam dua dekade ini terus bergulir telah melahirkan konsep *Public Expenditure Management* (PEM) yang memberikan nuansa baru terkait dengan penganggaran (Campos & Pradhan: 1997), yakni sebagai pedoman dan tuntunan berpikir secara ideal-ideologis, panduan berpikir jernih, sistematis dan bertujuan, tidak semata politik. *Public Expenditure Management* (PEM) mengarahkan para pengambil kebijakan dan keputusan penganggaran publik untuk melakukan pencocokan ideal pada sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas terhadap keinginan masyarakat (rakyat) yang tidak terbatas tersebut. Kenyataan menunjukkan bahwa pada umumnya *mindset* para legislator daerah/pusat dalam memandang penganggaran sektor publik lebih bernuansa *take and give* sehingga kelihatan lebih pragmatis-transaksional. Karena itu, *Public Expenditure Management* (PEM) di sektor publik hanya dapat dieksekusi dengan sukses ketika paradigma perencanaan dan pengelolaan anggaran diletakkan dalam acuan "ideal-ideologis".

Terkait dengan realisasi jenis belanja barang dan jasa daerah, efisiensi mendapat pemaknaannya sebagai sumber daya yang digunakan oleh pengguna anggaran dibandingkan dengan output yang dihasilkan oleh pengguna anggaran (Schick: 1998). Penerapan konsep tersebut melalui pelaksanaan kegiatan *(service delivery)* dengan biaya yang sehemat mungkin atau dengan mengupayakan *unit cost* yang minimal, namun tetap dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Schick (1998), menyebutnya sebagai efisiensi operasion-

al *(operational efficiency)* yang dipakai dalam mengukur efisiensi pada taraf realisasi anggaran belanja, sekaligus membedakannya dengan efisiensi alokasi *(allocation efficiency)* yang digunakan pada tahap perencanaan anggaran.

Sangat mencengangkan ketika data pertanggungjawaban belanja SKPD dikonfirmasi langsung ke pihak penyedia barang dan jasa oleh peneliti. Melalui olahan data dengan bantuan *work-sheet* excel, penulis menemukan bahwa sebanyak 20% hingga 40% dari jumlah anggaran belanja barang dan jasa yang telah diimplementasikan belanjanya merupakan area inefisiensi (wilayah pemborosan) belanja, yakni rata-rata sebesar Rp43.764.985.836,90 dari total anggaran belanja langsung APBD. Sebuah jumlah yang fantastis besarnya! Fenomena itu hanya dapat nampak dan terlihat ketika kesadaran diri mulai diarahkan secara holistik, agregat, dan integral *(public cost awareness)* pada bagaimana mengoptimalkan pemanfaatan "uang rakyat" secara jujur, tepat sasaran, dan bertanggungjawab.

Fenomena ini unik, dan karenanya menarik untuk dilakukan penyelidikan alami yang mendalam terkait dengan aspek manusia selaku aktor utama dalam penerapan akuntansi belanja daerah (Suartana: 2010; Syarifuddin: 2010). Penelitian ini berangkat dari keinginan penulis untuk mengetahui apa sebenarnya makna efisiensi belanja bagi agen birokrat tatkala harga-harga barang yang tercantum dalam bukti-bukti pertanggungjawaban belanja SKPD sesungguhnya tidak memproyeksikan harga transaksi wajar *(arm's lenght transaction)* pada saat keterjadiannya (direalisasikan)? Karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengungkap makna pengalaman agen birokrat dalam pelaksanaan dan pertanggungjawaban belanja daerah.

1. Metode Kajian

Penyelidikan mendalam *(deep inquiry)* terhadap fenomena inefisiensi (pemborosan) belanja pada kasus belanja barang dan jasa pemerintah daerah Kota Parepare tahun anggaran 2014 dilaksanakan pada beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Penulis menggunakan metode reduksi fenomenologis besutan Edmund

Husserl (Creswell: 1998; Moleong: 2010) sebagai rancangan penelitian ini yang merupakan prasyarat bagi semua pendekatan fenomenologi, terutama penekanan pada cara kerja *epoche* (penundaan) agar peneliti dapat masuk menyelami dan menangkap noumena atau hakekat (esensi) sesungguhnya dari fenomena yang terlihat. Selanjutnya, peneliti menekankan penggunaan fenomenologi eksistensial-hermeneutika atau disebut juga fenomenologi interpretif (Mulyono dkk.: 2013; Palmer & Richard: 2005; Smith, Flower, & Larkin: 2009) yang dikembangkan oleh Martin Heidegger, seorang murid terbaik Edmund Husserl untuk menginterpretasikan fenomena; dan fenomenologi sosial yang digagas Alfred Schütz untuk menemukan "motif sebab" dan "motif tujuan" dari tindakan para agen. Baik basis fenomenologi ekstensial-hermeneutika maupun fenomenologi sosial, keduanya menekankan pada interpretasi kembali atas makna pengalaman yang diungkap subjek yang mengalaminya berdasarkan konteksnya (Nunn: 2009; Suzanne: 2002; Smith & Osborn: 2003; Smith, Flower, & Larkin: 2009). Khusus pada fenomenologi interpretif, istilah yang tepat menggambarkan hal ini, diungkap dalam Smith *et. al*. (2009) sebagai "double interpretative".

1. 1. Informan dan pengumpulan data

Subjek kunci dari objek penelitian, yakni partisipan berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN) dan yang berperan selaku Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK), Pejabat Pembuat Komitment (PPK), Bendaharawan Dinas/Badan/Kantor, dan Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK-SKPD). Baik PPTK, PPK, Bendaharawan, maupun PPK-SKPD adalah alat kelengkapan personil yang dimiliki oleh kepala kantor selaku Pengguna Anggaran (PA) dalam merencanakan, mengelola, dan mempertanggungjawabkan anggaran belanja SKPD. Meski demikian, tidak semua pegawai yang melakoni peran tersebut dijadikan partisipan. Peneliti menyeleksi sebanyak 6 atau 7 orang dan dipilih sebagai partisipan kunci *(key-participant)* sehingga subjek dari objek penelitian adalah tipikasi pegawai yang paling mendekati pengalaman fenomena seperti yang nampak. Hal ini sejalan dengan yang diungkapkan oleh Bungin (2011), bahwa

partisipan penelitian adalah subjek yang memahami informasi objek penelitian. Karena itu, kombinasi antara lamanya partisipan menduduki posisi jabatan dan kedekatan personal dengan peneliti menjadi pertimbangan dan penekanan khusus bagi peneliti dalam memilih dan menentukan partisipan kunci. Akhirnya, peneliti menetapkan partisipan dengan inisial H (bendaharawan sejak 2007 hingga sekarang), R (bendaharawan 2011 – 2015, dan PPK-SKPD 2015 hingga sekarang), NS (bendaharawan sejak 2006 sampai saat ini), YM (bendaharawan 2007 – 2013, PPK/PPTK 2014 – 2015, dan PPK-SKPD 2016), I (bendaharawan sejak 2011 sampai sekarang), dan A (bendaharawan 2009 – 2011, Kasub Akuntansi SKPD 2011 – 2012, dan Kasub Pelaporan dan Akuntansi PPKD sejak 2013 sampai sekarang). Penelusuran ke bukti-bukti transaksi pertanggungjawaban belanja dan dilanjutkan dengan *survey* pendahuluan dengan mengkonfirmasi item harga-harga barang ke pihak penyedia dilakukan dari tanggal 25 Juni hingga Desember 2015. Pengolahan data awal pada Februari 2016, dilanjutkan dengan pengambilan transkrip data interviu secara mendalam dan analisis data dilakukan pada Juni 2016 sampai Oktober 2016.

1. 2.Teknis dan analisis data

Dalam upaya memahami berbagai pandangan, motif, keinginan, dan makna yang dibangun oleh para partisipan atas tindakan personal dan sosial mereka terhadap praktik belanja barang dan jasa dalam pengelolaan keuangan daerah dan selanjutnya dilakukan interpretasi kembali atas pengalaman subjek yang memaknainya, penulis menggunakan alat analisis ***Interpretative Phenomenology Analysis*** (IPA) yang dikembangkan dalam Smith, Flower, & Larkin (2009). Dijelaskan bahwa IPA bertujuan untuk mengungkap secara detail bagaimana partisipan memaknai dunia personal dan sosialnya.

Sasaran utama penelitian IPA adalah makna berbagai pengalaman, peristiwa, status yang dimiliki oleh partisipan. Sebagaimana yang dijelaskan Smith, teknik ini berusaha untuk mengeksplorasi pengalaman personal serta menekankan pada persepsi personal partisipan mengenai suatu objek atau peristiwa. Data wawancara *(in-*

terview) yang peneliti peroleh melalui proses ekstrak (penyalinan) ke dalam teks, selanjutnya dianalisis menggunakan *interpretative phenomenological analysis* (IPA). Adapun langkah-langkah analisis data yang dilakukan sebagaimana yang diusulkan Smith, yaitu terdiri dari 6 (enam) langkah. **Langkah pertama**, **kedua**, dan **ketiga** dilakukan dengan menyalin kembali transkrip rekaman interviu dari partisipan dan mengaturnya di dalam kolom kedua dari tabel 3 kolom. Kolom pertama diberi judul *emergent themes*, kolom kedua adalah *original transcript* yang merupakan tempat merapikan salinan rekaman interviu, dan kolom ketiga berjudul *explanatory comments*. Dalam merapikan salinan wawancara dan memberi komentar atau catatan-catatan yang perlu *(explanatory comments or initial noting)*, serta membuat tema yang muncul *(developing emergent themes)*, peneliti menekankan pembacaan secara berulang-ulang *(reading and rereading)* dari data transkrip interviu untuk menemukan pemahaman dan mendekatkan peneliti pada pengalaman partisipan sendiri. Langkah **keempat** dan **kelima** adalah membuat hubungan di antara tema-tema yang muncul *(searching for connections across emergent themes)* berdasarkan kemiripan, kedekatan, dan kesamaan makna dari tema-tema tersebut dan mengelompokkannya ke dalam subtema-subtema yang baru. Setelah proses ini dirampungkan untuk setiap data partisipan, selanjutnya barulah peneliti berpindah ke analisis data partisipan lain *(moving the next cases)* dengan tahapan dan cara yang sama sebelumnya. Langkah **terakhir** adalah peneliti mengumpulkan dan menarik semua subtema-subtema yang telah dihasilkan dari setiap partisipan. Pola-pola yang sama dari subtema tersebut kemudian dibuatkan label yang menggambarkan hubungan kasus *(looking for patterns across cases)* yang selanjutnya disebut tema utama *(master themes)* dan menjadi dasar bagi peneliti dalam membuat laporan penelitian *(reporting)*.

2. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Setelah melalui tahapan-tahapan dalam menganalisis data interviu dari partisipan, terdapat 3 (tiga) tema utama *(master themes)*

yang dihasilkan dalam olah data transkrip wawancara menggunakan *Interpretative Phenomenological Analysis* (IPA). Ketiga tema tersebut, yakni institusionalisasi *budget slack* sebagai refleksi dari pemufakatan para agen birokrat, kleptokrasi di tubuh birokrat sebagai *self-interest* dalam selubung inefisiensi belanja, dan mengurai benang kusut implementasi belanja rutin pemerintah daerah sebagai tawaran solusi.

2. 1. Institusionalisasi praktik *budget slack*: Refleksi pemufakatan para agen

Ketika memandang fenomena inefisiensi belanja barang dan jasa sebagai suatu realitas pertanggungjawaban pengeluaran publik *(public expenditure)* oleh Pemerintah Daerah sebagaimana data olahan yang tersaji pada Tabel 1 untuk inefisiensi belanja yang variannya rata-rata 20% dan Tabel 2 untuk inefisiensi belanja yang variannya rata-rata 40% (lihat lampiran), kiranya tepatlah penggambaran Niskanen bahwa dalam penganggaran pengeluaran sektor publik, khususnya di pemerintahan daerah, Kepala SKPD selaku pengguna anggaran berusaha memaksimalkan *utility*-nya melalui pembengkakan atau pemahalan anggaran belanja *(mark-up)*. Tujuan maksimalisasi agar kelak diperoleh pundi-pundi baru untuk mendanai kegiatan yang memang tidak ada atau tidak dapat dianggarkan dalam APBD *alias* nonpos. Karena itu, seorang pejabat birokrasi akan berjuang semampunya dengan cara membajak setiap celah APBD untuk mendapatkan suplai atau asupan dana yang cukup bagi kemungkinan diimplementasikannya belanja kegiatan nonpos.

Penelitian ini menunjukkan adanya proses institusionalisasi nilai-nilai pada keseluruhan proses pengganggaran daerah terkait dengan asimetris informasi dalam segala bentuk pelariannya, termasuk *budget slack* yang dimainkan agen eksekutif, dan kebiasaan dagang pengaruh anggota legislatif dalam memanfaatkan *discretionary power*-nya. Dalam hubungan keagenan, penyimpangan seperti itu dapat terjadi, namun hal positif seperti efisiensi anggaran juga dapat berjalan (Damayanti: 2010; Abdullah & Halim: 2012; Anthony & Govindarajan: 2005). Adapun nilai-nilai yang diinstitusionalisasikan ke

dalam organisasi, misalnya tindakan itu "direstui" sepenuhnya oleh semua jenjang jabatan birokrasi sehingga bersifat lebih legal bahkan didukung oleh sistem penyusunan harga satuan barang yang jadi acuan dalam perencanaan anggaran oleh eksekutif. Bahkan, pihak legislatif yang seharusnya mengawasi proses dan pelaksanaan anggaran (KPK, 2013; UU Nomor 1 Tahun 2004; PP 58 Tahun 2005; Permendagri Nomor 13 Tahun 2006), justru meniupkan "angin surga" dalam setiap dagang pengaruh pada mata-anggaran yang jadi bancakannya demi kepentingan oportunistiknya (Jensen & Meckling: 1976; Supanto: 2010; Abdullah & Asmara: 2006). Akhirnya, sudah menjadi pandangan umum bahwa perilaku bancakan anggaran oleh eksekutif dan legislatif untuk memenuhi hasrat rumpun kelompok dan pribadinya seolah menjadi praktik keseharian sehingga menjadi sulit membedakan antara perilaku koruptif dan perilaku yang seharusnya. Bahkan acap kali terdengar ungkapan "jika korupsi dihentikan, gerak pembangunan pun akan berhenti secara tiba-tiba" (Saldi: 2017). Ungkapan itu sejalan dengan pernyataan partisipan:

> "Sudah tentu pemerintah tidak laksanakan secara maksimal karena ada sesuatu di daerah yang tidak bisa jalan. Kebijakan itu diambil supaya bisa bergerak itu anggaran di daerah". (P1, H)

Bagi mereka yang menerima kebenaran ungkapan ini, korupsi dipandang semacam pelumas bergeraknya roda pembangunan (Saldi: 2017). Oleh karena itu, di tengah masyarakat yang sebagiannya bermental permisif, korupsi dianggap sebagai sesuatu yang umum dan biasa sehingga tidak dipandang lagi sebagai bentuk kejahatan. Itulah puncak pemaknaan efisiensi belanja daerah dari partisipan sebagai makna intersubjektivitas mereka dalam mengalami pengalaman mengelola keseluruhan proses dan pelaksanaan anggaran daerah. Dalam pemahaman penulis, pemaknaan yang diungkap partisipan terhadap pengalaman mereka dalam mengelola keuangan belanja daerah bersama individu lainnya dalam konteks interaksi sosialnya lebih merupakan pandangan eksternal partisipan itu sendiri. Partisipan akan lebih mudah memunculkan pandangan tersebut tatkala

ekspresinya diarahkan ke luar dari dirinya sebagai suatu tindakan sosial.

Pandangan partisipan tersebut telah mengungkapkan alasan atau motif dilakukannya tindakan sosial partisipan, dan dalam terminologi fenomenologi Alfred Schütz (Mulyana & Solatun: 2008) pandangan tersebut dikategorikan sebagai motif tujuan *(in order to motives)*. Oleh karena itu, dalam bingkai interaksi sosial partisipan, apapun wujud dan makna diskresi yang dilaksanakannya dalam pengelolaan anggaran daerah adalah sah-sah saja sepanjang itu dihasilkan dari pemufakatan para agen sehingga pelaksanaan belanja daerah pun dirasakan sudah efisien dan memang seharusnya begitu.

2. 2. **Kleptokrasi di tubuh birokrat sebagai proyeksi *self-interest* dalam selubung inefisiensi belanja**

Terjadinya persekongkolan dalam bentuk pemufakatan para agen birokrasi dalam membajak anggaran belanja yang dikelolanya untuk kepentingan diri dan kelompoknya *(self-interest)* menandakan dan mengkonfirmasi bahwa kekuasaan memang cenderung korup dan makin terjebak ke dalam pusaran kleptokrasi. Kleptokrasi bisa dipahami sebagai bentuk administrasi publik dengan menggunakan uang yang berasal dari publik untuk memperkaya diri sendiri.

Pada kasus kleptokrasi anggaran Pemda, peran Inspektorat Daerah selaku pengawas internal seharusnya dapat menjadi filter untuk mencegah berkembangnya perilaku tersebut. Namun, justru terjebak dalam persekongkolan dan pemufakatan para agen birokrasi. Karena itu, istilah "jeruk makan jeruk"-*yang dipopulerkan Joshua lewat iklan Nutrisarinya itu*- sangatlah tepat disematkan pada candaan atau guyonan yang kadang terlontar untuk peran Inspektorat Daerah. Pengertian istilah itu sendiri tidaklah jauh berbeda dengan apa yang dimaksud dengan "maling teriak maling". Sebuah ungkapan yang menggambarkan tentang kiprah seseorang yang ingin disebut sebagai pahlawan, padahal dirinya pun merupakan bagian dari masalah.

Penelitian ini memperlihatkan adanya praktik inefisiensi pengeluaran publik hasil persekongkolan para agen melalui pemufakatan bersama sehingga perilaku itu dapat diinterpretasi sebagai usaha

perampokan uang rakyat oleh para agen birokrasi atau lazim dikenal dengan istilah "kleptokrasi". Sebagai informasi, istilah kleptokrasi dipopulerkan oleh Stanislav (1968) dalam karya klasiknya *"Kleptocracy or Corruption as a System of Government"*. Bentuk persekongkolan ditunjukkan, misalnya dengan menumbuhkan pemahaman dan kesadaran bersama sebagai agen bahwa harga realisasi belanja barang dan jasa akan merujuk atau sama persis dengan harga perencanaan yang tercantum dalam dokumen pelaksanaan anggaran (DPA-SKPD). Dengan demikian, proses verifikasi bukti pertanggungjawaban belanja yang dilakonkan PPK-SKPD kemudian dilanjutkan ke bagian keuangan selaku PPKD untuk diterbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) sesungguhnya telah mengabaikan harga pasar wajar setempat *(fair value)* sebab yang dirujuk adalah harga saat perencanaan anggaran. Dalam konsep manajemen belanja publik *(public expenditure management)*, apapun pernyataan dalih yang merasionalisasikannya, sejauh itu bentuk dari distorsi anggaran belanja publik, tetaplah merupakan usaha pencurian aset daerah (Chandra dkk.: 2016; Listiyono dkk.: 2010; UU Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001). Singkatnya, praktik "diskresi" yang melahirkan inefisiensi belanja yang marak terjadi di Pemerintah Daerah, tidak lepas dari upaya agen birokrasi untuk menjaga prestise diri agar kekuasaan tetap dalam genggamannya, dan juga upaya memaksimalisasi utilitasnya untuk menambah pundi-pundi pendapatannya *(side income)*. Salah satu diskresi yang terjadi, seperti arahan untuk menggiring sebagian dana anggaran belanja kegiatan 'A' ke kegiatan nonpos atau nonanggaran, sejatinya telah mengkonfirmasi bahwa ada pembajakan anggaran pada kegiatan 'A'. Inilah pandangan kedua yang diungkapkan oleh agen birokrasi menyikapi praktik distorsi anggaran belanja di Pemerintahan Daerah, sekaligus memaknai pengalaman mereka akan efisiensi belanja daerah. Kalau makna efisiensi belanja dalam pengalaman agen birokrat dikaitkan dengan interpretasi motif tindakan seseorang sebagaimana yang dijelaskan oleh Alfred Schütz, maka pemaknaan tersebut dikategorikan sebagai ungkapan alasan atau motif sebab *(because of motives)*

di balik tindakan atau perilaku partisipan. Makna pengalaman yang diungkapkan partisipan pada arus motif sebab *(because of motives)* lebih menekankan pada kesadaran partisipan dalam mengkonstruksi makna melalui serangkaian pengetahuannya yang tersedia *(stock of knowledge)* yang terdiri dari semua fakta, kepercayaan, prasangka dan aturan yang dimilikinya.

2. 3.Mengurai benang kusut implementasi anggaran belanja rutin pemerintah daerah

Bagian ini berusaha menjembatani kedua pandangan agen birokrasi yang memberi makna atas pengalaman para agen dalam mengimplementasikan pertanggungjawaban belanja daerah sebab bagaimanapun, perilaku mendistorsi anggaran akan selalu terkait dengan perilaku koruptif. Terdapat alternatif solusi untuk mendapatkan titik temu yang sesuai, yaitu penganggaran secara holistik, konsistensi penegakan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) melalui *tools*-nya: *reward* dan *punishment* dengan memperkuat institusi Inspektorat Daerah, dan siraman rohani.

Alasan paling afdal yang dikemukakan partisipan untuk mendalihkan kebijakan "membajak anggaran" di tengah jalan adalah tudingan kepada Pemerintah Pusat yang dinilainya "setengah hati" dalam kebijakan anggarannya. Pemerintah Pusat melalui Keppres 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah diubah dengan Keppres 72 Tahun 2004 dan Perpres 53 Tahun 2010, sesungguhnya memberi celah korupsi bagi aparat birokrasi daerah untuk melahirkan diskresi "distorsi anggaran" yang sewaktu-waktu dapat mengancam kelangsungan hidup dirinya dan amanah kekuasaan yang diembannya. Selain alasan utama tersebut, diharapkan Pemerintah Pusat dan Daerah dapat lebih konsisten lagi dalam menerapkan "penghargaan" dan "hukuman" yang tepat pada sistem kerja birokrasi serta dilaksanakannya program penguatan "kalbu-batin" dalam bentuk kegiatan siraman rohani yang intens dan berkesinambungan.

Inspektorat Daerah sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) seharusnya dapat diperankan, namun menjadi sulit lan-

taran Inspektorat Daerah masih di bawah kendali Kepala Daerah, meskipun sumber daya aparatnya terus ditingkatkan kapabilitas dan kapasitasnya dalam mengemban tugas pokok pengawasan internal daerah. Karena itu, mendesak APIP diberikan kebebasan "independensi posisi", yakni keluar dari struktur pemerintahan daerah (Kompas, 2015a). Selagi masih dikendalikan oleh kekuasaan di daerah, Inspektorat tetap tumpul dan lemah ibarat seekor Macan yang telah rontok taring-taringnya. Penguatan kelembagaan Inspektorat secara vertikal diperlukan untuk menjauhkannya dari ekses keterlibatannya dalam upaya penggerogotan anggaran belanja publik (Kompas, 2015b).

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Studi ini menggunakan *Interpretative Phenomenological Analysis* (IPA) dalam menganalisis data interviu. Penelitian ini menyimpulkan bahwa tidak ada efisiensi dalam belanja daerah, khususnya pada jenis belanja barang dan jasa yang merupakan kelompok belanja langsung. Efisiensi implementasi belanja yang dimaknai oleh agen birokrat sesungguhnya baru sebatas pemahaman arti efisiensi pada tahap perencanaan serapan anggaran, yang oleh Schick (1998) dipandangnya sebagai efisiensi alokasi *(allocation efficiency)*. Agen birokrat daerah mesti disadarkan kembali bahwa efisiensi pelaksanaan/realisasi anggaran belanja bukan lagi melanjutkan efisiensi tingkat serapan anggaran, melainkan bagaimana pelaksanaan kegiatan *(service delivery)* dilakukan dengan pengeluaran biaya yang sehemat mungkin berdasarkan harga pasar wajar atau dengan mengupayakan *unit cost* yang minimal, namun tetap dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan *(operational efficiency)*. Penyadaran agen birokrat untuk melaksanakan efisiensi di tahap realisasi belanja menemukan jalan terjal. Sangat sulit untuk menerapkannya sebab para agen sebagai partisipan memaknai pengalaman mereka sebagai praktik *budget slack* yang mengarahkan pertanggungjawaban belanja daerah menjadi tidak efisien (inefisien). Namun karena

menginstitusionalnya nilai-nilai praktik *budget slack* ke dalam organisasi pemerintah daerah sebagai sesuatu yang "sah/legal" karena dihasilkan dari pemufakatan sehingga belanja yang dilakukan telah dianggap "efisien". Makna yang diungkap tersebut menyiratkan motif tujuan *(in order to motive)* dari tindakan partisipan dan pengungkapannya lebih merupakan pandangan eksternal partisipan sendiri tatkala ekspresinya diarahkan ke luar dari dirinya.

Di samping itu, kesulitan agen melaksanakan efisiensi realisasi belanja ditunjukkan oleh makna pengalaman yang diungkapkan bahwa praktik "diskresi" inefisiensi belanja tidak lain adalah upaya agen birokrasi untuk menjaga prestisenya dan mendapatkan penghasilan tambahan *(side income)* dengan cara memaksimalkan utilitasnya. Akhirnya, diskresi yang didalihkan sebagai "kepentingan umum", mewujud pada pelaksanaan kegiatan nonpos, dengan cara mendistorsi anggaran sehingga berdampak pada inefisiensi belanja, tidak lain adalah gambaran dan wujud dari pemerintahan kleptokrasi (perampokan uang rakyat). Dalam diri partisipan bergolak makna itu, yang jujur diakuinya sebagai potensi "dosa" namun pada akhirnya diproyeksikan dan dirasionalkan pada identitas atau sosok diri hamba sahaya (budak) untuk menenangkan dan membebaskan persepsi buruk pada dirinya. Pandangan itu lebih bersifat internal, berada dan bermain dalam ranah batin partisipan sehingga menyiratkan motif sebab *(because of motive)* dari tindakannya.

Pemaknaan efisiensi belanja daerah oleh agen birokrat kini menyisakan persoalan akut karena agen akan terus berada dalam situasi "dilematis" dalam seluruh proses perencanaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban anggaran belanja daerah. Karena itu, penelitian ini juga menyimpulkan bahwa mesti ada gerakan bersama antara pemerintah pusat dan daerah untuk mengubah konstruksi kebijakan anggaran pemerintah dalam kerangka pencegahan perilaku pembajakan anggaran. Melihat bentuk-bentuk pelayanan publik di daerah yang dari waktu ke waktu makin bervariasi dan beraneka ragam kegiatannya, Pemerintah Pusat seharusnya sudah membatalkan pasal 13 ayat (1) Keppres 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksa-

naan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah diubah dengan Keppres 72 Tahun 2004 dan Perpres 53 Tahun 2010 lantaran pembatasan anggaran tersebut telah lama menjadi celah korupsi bagi aparat birokrasi daerah untuk melahirkan diskresi "distorsi anggaran" yang sewaktu-waktu dapat mengancam kelangsungan hidup dirinya dan amanah kekuasaan yang diembannya. Hanya saja, untuk menghindarkan pemerintah daerah dari sikap boros, Pemerintah Pusat selain memperkenankan Pemda dapat menganggarkan kegiatan-kegiatan seremonial tersebut, juga mesti ada pengetatan dan pembatasan anggaran. Ditentukannya batas plafon anggaran yang maksimal direncanakan, misalnya rasio tertentu dari persentase APBD Kab./Kota/Propinsi. Hal ini tentu mempermudah birokrasi dalam mengendalikan anggaran dan pengawasannya kelak.

REFERENSI

1. **Buku dan Jurnal :**

Abdullah, Syukry. & Asmara J. A. (2006). Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah; Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik. Simposium Nasional Akuntansi Padang, 23-26 Agustus 2006.

Abdullah, Syukry. & Halim A. (2012). Perilaku Oportunistik Legislatif dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya: Bukti Empiris dari Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia. *Disertasi* (Tidak Dipublikasikan). Yogyakarta: Program Studi Doktor Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Gadjah Mada.

Anthony R. N. & Govindarajan V. (2005). *Management Control Systems.* Jakarta: Salemba Empat

Blais A. & Dion S. (1990). *Are Bureaucrats Budget Maximizers?* The Niskanen Model & Its Critics. Chicago Press: *Polity* Vol. 22, No. 4, 655-674.

Bungin B. (2011). Metodologi Penelitian Kuantitatif. Jakarta: Kencana

Campos E. J. & Pradhan S. (1997). *Evaluating Public Expenditure*

Management Systems: An Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms. Journal of Policy and Management

Chandra P., Bismar N., & Mahmud M. (2016). Analisis Hukum Penggabungan Perkara Korupsi dan Money Laundering dalam Sistem Peradilan di Indonesia. USU Law Journal, Vol. 4. No.1: 14-25

Creswell J. W. (1998). *Qualitatif Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*. California: Sage Publications, Inc.

Damayanti. R. A. (2010). Hubungan keagenan Pemerintah Daerah dalam Konteks Anggaran: Sebuah Agenda Rekonstruksi. *Publikasi Ilmiah. Ekuitas Vol. 15 No. 2 Juni 2011: 149 – 171* (Online). (http://www.google.com, diakses tgl 27 Januari 2016).

Fozzard A. (2001). *The basic budgeting problem: Approaches to resource allocation in the public sector and their implications for pro-poor budgeting*. Center for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute (ODI). Working paper 147

Halim A. (2008). Akuntansi Keuangan Daerah. *Ed.3*. Jakarta: Salemba Empat

Jeina I. K. (2013). Metode Penetapan Biaya Rawat Inap pada BLU RSUP Prof. Dr. R. D. Kandou Manado. EMBA, Vol. 1 No. 3: 793-803

Jensen C. M. & Meckling W. H. (1976). *Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics 3, pp. 305-360

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). (2013). Kedudukan Peran dan Kelembagaan DPRD dalam Konteks Good Government. Jakarta: KPK

Mardiasmo. (2009). Akuntansi Sektor Publik, Jogyakarta: Andi Offset.

Moleong J. L. (2010). Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

Mulyana D. & Solatun. (2008). Metode Penelitian Komunikasi.

Bandung: PT. Remaja Rosdakarya

Mulyono E. dkk. (2013). Belajar Hermeneutika dari Konfigurasi Filosofis Menuju Praksis Islamic Studies. Jogjakarta: IRCiSoD

Nunn, Amanda L. (2009). *Eating Disorder and the Experience of Self: An Interpretative Phenomenological Analysis*. A Thesis of Clinical Psychology: Hertfordshire University of United Kingdom

Palmer & Richard E. (2005). Hermeneutika Teori Baru Mengenai Interpretasi, Cetakan II, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Schick, Allen. (1998). *A Contemporary Approach to Expenditure Management*, Economic Development Institute of The world Bank.

Smith J. A.& Osborn M. (2003). Interpretative Phenomenological Analysis. In J. A. Smith (Ed.). *Qualitative Psychology: A Practical Guide to Research Methods*. London: Sage

Smith J. A., Flowers P. & Larkin M. (2009). *Interpretative phenomenological analysis: Theory, method and research*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington: Sage.

Stanislav A. (1968) *Kleptocracy or corruption as a system of government*: The African Predicament: Michael Joseph printing.

Suartana I. W. (2010). Akuntansi Keprilakuan. Yogyakarta: ANDI.

Supanto. (2010). Analisis Partisipasi Penganggaran terhadap Budgetary Slack dengan Informasi Asimetri, Motivasi, Budaya Organisasi sebagai pemoderasi. Tesis. Program Pasca Sarjana. Universitas Diponegoro: Semarang.

Suzanne, Elisabeth K. (2002). *Phenomenologies of Culture and Ethics: Ernst Cassirer, Alfred Schutz and the Task of a Philosophy of Culture*. Human Studies 25:55-88. Netherlands: Kluwer Academic Publisher

Syarifuddin. (2010). Kebijakan Anggaran: Aksentuasi Drama Politik dan Kekuasaan (Disertasi). Brawijaya: Program Pasca Sarjana Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya.

Waidl A., Sudjito A., & Subagiyo S. (2008). Mendahulukan Si Miskin: Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat. Jakarta: LKiS Yogyakarta.

2. **Surat Kabar dan Majalah :**

Kompas (2015a). "Inspektorat Belum Paripurna Cegah Korupsi". Edisi 26 Maret 2015. (http://nasional.kompas.com/read/2015/03/26/15000041/Inspektorat.Belum.Paripurna.Cegah.Korupsi, diakses tgl 5 Januari 2016).

Kompas (2015b). "Mutlak, Penguatan Pengawasan Inspektorat". Edisi 07 Maret 2015. (http://cdn.assets.print.kompas.com/baca/polhuk/politik/2015/03/07/Mutlak%2c-Penguatan-Pengawasan-Internal?utm_source=bacajuga, diakses tgl 5 Januari 2016).

Listiyono S., Meyriswati D., & Alfian N. (2010). Korupsi dan mentalitas: kendala kultural dalam pemberantasan korupsi di Indonesia, Majalah Kebudayaan dan Politik Vol. 27, No. 4 tahun 2014

Saldi, Isra. (2017). "Labirin Korupsi". Kompas Edisi 04 Januari 2017. (http://nasional.kompas.com/read/2017/01/04/23230031/labirin.praktik.korupsi, diakses tgl 5 Januari 2017).

3. **Peraturan Perundangan :**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Negara

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

LAMPIRAN

Tabel 1. Inefisiensi belanja (varian rata-rata 20%) pada Belanja Kegiatan Pembinaan Kinerja SKPD

No	Item Belanja	Quantity		Anggaran	Total	REALISASI (dibelanja-kan)	Real Cost (harga wajar)	*Slack*
a.	Kertas HVS ukuran folio	10	Rim	41.300	413.000	413.000	320.000	93.000
b.	Kertas HVS ukuran A4	3	Rim	35.000	105.000	105.000	87.000	18.000
c.	Kertas Duplikator	4	Rim	35.000	140.000	140.000	88.000	52.000
d.	Refill HP 28 (color)	2	Dos	24.200	48.400	48.400	44.000	4.400
e.	Refill HP 27 (black)	5	Dos	24.200	121.000	121.000	110.000	11.000
f.	Cartridge HP 802 (tricolor)	1	Bh	105.000	105.000	105.000	80.000	25.000
g.	Cartridge HP 802 (black)	3	Bh	66.150	198.450	198.450	150.000	48.450
h.	Amplop polos	2	Bh	13.000	26.000	26.000	26.000	-
i.	Map biasa	57	lbr	625	35.625	35.625	28.500	7.125
j.	Cutter Lux	2	Bh	11.700	23.400	23.400	20.000	3.400
k.	Pelubang Kertas	2	Bh	28.500	57.000	57.000	16.000	41.000
l.	Isolasi hitam	2	Bh	10.000	20.000	20.000	14.000	6.000
m.	Spidol snowman	6	Bh	1.200	7.200	7.200	30.000	(22.800)
n.	Tinta stempel	2	Bh	24.700	49.400	49.400	12.000	37.400
o.	Tip-Ex	3	Bh	7.000	21.000	21.000	12.000	9.000
p.	CDR blank	1	Pak	120.525	120.525	120.525	110.000	10.525
				TOTAL	**1.491.000**	**1.491.000**	**1.147.500**	**343.500**

Sumber: Bukti/Surat Pertanggungjawaban Belanja (SPJ) Tahun Anggaran 2014, data diolah

Tabel 2. Inefisiensi belanja (varian rata-rata 40%) pada Belanja Pengadaan Kegiatan Pemeliharaan Rutin/Berkala Kendaraan Dinas/Operasional

No	Item Belanja	Quantity		Anggaran	Total	REALISASI (dibelanja-kan)	Real Cost (harga wajar)	*Slack*
a.	Fotocopy bon pengambilan Barang	500	Lbr	250	125.000	125.000	75.000	50.000
b.	Fotocopy Surat Tugas Kerja Ekstra	20	Lbr	250	5.000	5.000	3.000	2.000
c.	Fotocopy Daftar Kendaraan	75	Lbr	250	18.750	18.750	11.250	7.500
d.	Fotocopy Rute Pengangkutan Sampah	105	Lbr	250	26.250	26.250	15.750	10.500
e.	Fotocopy LPJ Kegiatan Pemeliharaan	775	Lbr	250	193.750	193.750	116.750	77.500
f.	Fotocopy Surat Perintah Kerja	25	Lbr	250	6.250	6.250	3.750	2.500
				TOTAL	**375.000**	**375.000**	**225.000**	**150.000**

Sumber: Bukti/Surat Pertanggungjawaban Belanja (SPJ) Tahun Anggaran 2014, data diolah