

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Paradigma pembangunan Indonesia telah mengalami pergeseran seiring berjalannya waktu. Perubahan paradigma terjadi karena tuntutan zaman dan permasalahan yang timbul. Terjadinya permasalahan yang baru seringkali memaksa paradigma untuk melakukan perubahan. Tanpa adanya paradigma baru, ketika krisis yang sama dan kemungkinan lebih besar dari sebelumnya terjadi maka tidak dapat ditangani. Saat ini paradigma Indonesia telah bergeser dari sentralisasi menjadi desentralisasi.

Hal ini juga seperti yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang digunakan sebagai dasar pengurusan dan melaksanakan urusan-urusan pemerintahan lokal dan kebutuhan daerah setempat yang disebut *local discretion*. Dengan adanya *local discretion* ini diharapkan pemerintah daerah menjadi lebih mandiri atau *self local government* (Smith, 1985).

Desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan dari pusat kepada daerah. Kewenangan tersebut memberikan kebebasan kepada daerah secara bersyarat untuk mengatur daerahnya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang telah ditetapkan. Dilihat dari segi pembangunan ekonomi memberikan kemudahan dalam pengelolaan sumber daya alam (SDA) daerahnya bagi kepala daerah, dengan demikian SDA yang dimiliki dan dikelola dengan maksimal membawa hasil yang menguntungkan karena dapat meningkatkan pendapatan daerah dan pendapatan masyarakat.

Pergeseran paradigma pembangunan dari sentralisasi ke desentralisasi juga berpengaruh pada tata kelola pemerintahan. Pergeseran paradigma pada tata kelola pemerintahan juga mendorong masyarakat dalam rangka perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). *Good governance* adalah penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang demokratis melibatkan partisipasi penuh rakyat dan diselenggarakan secara bersih, baik, serta transparan.

Good governance sendiri memiliki beberapa prinsip diantara prinsip yang dimiliki terdapat prinsip *good governance* yang sering menjadi sorotan yaitu isu transparansi yang sering ditekankan dalam suatu anggaran.

Kata transparansi adalah salah satu hal mendasar dalam *Good Governance*. Sejak zaman reformasi kata transparansi menjadi topik yang populer untuk diperbincangkan (Munawir, 2001).

Prinsip transparansi harus ditegakkan oleh semua unit pemerintahan, karena transparansi dapat membangun kepercayaan publik yang nantinya kepercayaan tersebut akan menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik baik dalam kontrol maupun implementasinya (Munawir, 2001).

Transparansi sendiri memiliki pengertian prinsip yang memberikan kemudahan bagi setiap lapisan masyarakat untuk mendapatkan informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan, baik informasi mengenai *public policy*, *policy making* maupun pelaksanaannya serta berbagai capaian dari *policy* tersebut (Depdagri, 2002). Oleh karena itu menjadi sangat penting untuk mewujudkan prinsip transparansi dalam pengelolaan anggaran di Kota Surakarta sehingga tercapainya *good governance*.

Munculnya tuntutan untuk dilakukannya transparansi dalam anggaran karena adanya fakta yang menunjukkan desakan bagi Pemerintah Kota Surakarta untuk melakukan transparansi pengelolaan anggaran yang berupa desakan eksternal dan desakan internal. Desakan eksternal yang muncul yaitu salah satu bagian dari masyarakat sipil yaitu PATTIRO Surakarta dan berbagai NGO, akademisi, ormas dan sebagainya dengan melaksanakan diskusi yang berkelanjutan bersama lembaga eksekutif yaitu Bappeda dan Kantor Keuangan dan juga lembaga legislatif. Upaya lain yang ditempuh yaitu intensif melakukan diskusi dengan Walikota serta Wakil Walikota yang bertujuan untuk mewujudkan komitmen transparansi dalam anggaran (Irfan, 2011).

Selain itu faktor eksternal lain yang melatarbelakangi desakan untuk melakukan transparansi dalam anggaran adalah karena adanya kasus dugaan tindak pidana korupsi atas APBD Kota Surakarta tahun 2003 oleh Lembaga legislatif Kota Surakarta yang menyebabkan sulitnya akses dokumen APBD baik secara resmi maupun tidak resmi yaitu secara personal sehingga pendekatan secara *continue* dinilai perlu untuk membangun pemahaman yang disepakati bersama terkait pentingnya publikasi APBD (Herwanto, 2015).

Disamping faktor eksternal terdapat juga faktor internal yang melatarbelakangi desakan bagi Pemerintah Kota Surakarta untuk transparan dalam mengelola anggaran yaitu berupa keinginan Pemerintah Kota Surakarta untuk lebih efektif dan transparan dalam meningkatkan pelayanan mereka kepada masyarakat. Selain itu untuk mewujudkan birokrasi yang tidak hanya berdasarkan prinsip ABS (Asal Bapak Senang) melainkan berupaya mewujudkan profesionalisme dalam

birokrasi secara bersama dengan Walikota dan Wakil Walikota untuk mewujudkan tercapainya visi dan misi yang dimiliki. Upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Surakarta dalam mewujudkan transparansi anggaran berupa menjalin komunikasi secara rutin dan berkelanjutan bersama masyarakat dan kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sehingga informasi yang didapatkan menjadi lebih berimbang, upaya yang kedua yakni melakukan koordinasi secara berkelanjutan dengan SKPD terutama mengenai permasalahan yang terjadi pada lintas SKPD, upaya ketiga yang dilakukan yakni pemerintah berusaha mencari pemecahan masalah yang dapat dipahami oleh masyarakat, upaya yang keempat melakukan sosialisasi kebijakan agar dapat dipahami oleh semua pihak, upaya yang kelima yaitu mewujudkan kebijakan yang telah dirancang sesuai dengan hasil kesepakatan yang telah disetujui oleh semua pihak, serta upaya yang terakhir dengan melakukan evaluasi yang melibatkan pemangku kepentingan untuk meninjau pelaksanaan kebijakan tersebut ((SAPA), 2019).

Kota Surakarta sebagai salah satu kota dengan berbagai penghargaan (*award*) yang diterima antara lain:

- a. Pada 8 Desember 2016 lalu, Wali Kota Surakarta, FX Hadi Rudyatmo menerima penghargaan dari Badan Narkotika Nasional (BNN) (Isnanto, 2016);
- b. Pada 7 Desember 2016, Pemkot Surakarta memperoleh penghargaan Dana Rakca 2016 dari Presiden Joko Widodo. Penghargaan diberikan karena Pemerintah Kota Surakarta dinilai mampu mengelola keuangan dengan baik. Indikator dalam penghargaan tersebut diantaranya karena Pemerintah Kota Surakarta tepat dalam pengesahan APBD, pemanfaatan APBD yang optimal dan

- perolehan opini Wajar Tanpa Pengecualian atau biasa disebut WTP dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (Isnanto, 2016);
- c. Pada 6 Desember 2016, Solo terpilih sebagai kota terbaik dengan peringkat tertinggi dalam aspek tata kelola pariwisata (Isnanto, 2016);
 - d. Pada November 2016 menerima Dwija Praja Nugraha dari PGRI (Isnanto, 2016).
 - e. Pemkot memperoleh predikat Badan Publik Informatif karena dianggap telah mengimplementasikan amanat Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Penilaian dilakukan oleh lima komisioner dari Komisi Informasi Provinsi Jawa Tengah pada 2018 (Sholikah, 2018).
 - f. Pada 27 November 2018 Pemkot Surakarta menerima penghargaan dari Kemenpan-RB dalam penyelenggaraan layanan publik terbaik atas keberhasilan dalam layanan publik di lingkungan DPMTSP dan Dispendukcapil Surakarta (Wardhani, 2018).
 - g. Pada 10 Desember 2018 menerima penghargaan Kota Solo sebagai Kota dengan Predikat Kepatuhan Tinggi diberikan oleh Ombudsman Jawa Tengah. Penghargaan diterima langsung oleh Wali Kota Solo di Semarang (Sholikah, 2018).
 - h. Pada 20 September 2018 menerima penghargaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang diserahkan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati kepada Wakil Walikota Surakarta Achmad Purnomo (Rusdiana, 2018).

Dengan berbagai penghargaan yang diterima oleh Pemerintah Kota Surakarta menunjukkan bahwa telah banyak pencapaian yang telah diwujudkan

oleh Pemerintah Kota Surakarta sebagai wujud perubahan tata kelola pemerintahan menjadi lebih transparan, baik, profesional serta efektif. Terlebih tercatat sebanyak lima kali berturut-turut Pemerintah Kota Surakarta dalam pengelolaan anggaran dengan memperoleh opini (WTP) dari BPK (Rusdiana, 2018). Wujud transparansi pengelolaan keuangan Pemerintah Kota Surakarta juga dapat dilihat dari (Nurhidayat, 2017):

- a. Ketersediaan & Akses Informasi Berdasarkan Wilayah yang berbasis website dengan mengedepankan keterbukaan akses informasi mulai dari informasi mengenai dokumen perencanaan dan juga dokumen anggaran;
- b. Berdasarkan perhitungan seluruh komponen pembentuk indeks transparansi, Kota Surakarta merupakan daerah dengan indeks transparansi peringkat ketiga belas sebesar 0,75 versi Local Budget Index (LBI) FITRA;
- c. Keterlibatan Stakeholder dalam Forum SKPD;
- d. Partisipasi Masyarakat dalam Evaluasi Pelaksanaan APBD;
- e. Indeks Partisipasi Kota Surakarta menempati urutan kelima sebesar 0,69 berdasarkan sumber Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA;
- f. Ketepatan Waktu Penetapan Dokumen Anggaran Kota Surakarta tepat waktu dalam Penetapan Perda APBD Perubahan 2015, Penetapan APBD 2016, Penyerahan LKPJ 2015. Berdasarkan Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA;
- g. Indeks Akuntabilitas berdasarkan perhitungan seluruh komponen pembentuk indeks transparansi Kota Surakarta menduduki posisi ke sembilan sebesar 0,90 berdasarkan sumber Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA.

Selain itu berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu yang telah dilakukan mengenai politik siklus anggaran lokal dengan studi kasus APBD Kota Surakarta menjelang pilkada 2010 membahas tentang indikasi penggunaan dana hibah dan dana bantuan sosial untuk mendapatkan dukungan politik di Kota Surakarta. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa tidak adanya politisasi anggaran di Kota Surakarta. Bahkan mata anggaran yang dinilai cukup riskan untuk dilakukan politisasi yaitu anggaran pendidikan dan anggaran kesehatan juga tidak menunjukkan kenaikan perubahan yang tajam. Selain itu juga tidak ditemukan indikasi penyelewengan dalam penggunaan dana hibah dan dana bantuan sosial. Sehingga tidak dapat disimpulkan bahwa kenaikan yang terdapat menunjukkan adanya indikasi politisasi anggaran bahkan telah dilakukan pengecekan dalam program yang dibiayai untuk Pendidikan dan hasilnya tetap tidak menunjukkan politisasi anggaran (Harsasto, 2011).

Berdasarkan latar belakang dan berbagai hal yang telah yang telah dijabarkan, penulis hendak mengetahui dan memahami lebih jauh tentang bagaimana hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam transparansi penyusunan hingga pertanggungjawaban APBD Kota Surakarta pada tahun 2017-2018

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan keadaan dan kondisi yang ada di Kota Surakarta sebagaimana dijelaskan di latar belakang, maka rumusan permasalahan yang akan dijadikan pedoman oleh penulis dalam penelitian adalah:

1. Bagaimana transparansi anggaran Kota Surakarta dapat dijalankan?

2. Bagaimana dinamika hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dapat mempengaruhi transparansi Kota Surakarta?

1.2. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian mengacu pada hal-hal apa saja yang hendak dicapai dalam suatu penelitian. Hal tersebut dilakukan dengan menarik kesimpulan dari sejumlah pengetahuan dan mengarah pada usaha untuk memahami dan menerangkan dari tujuan penelitian tersebut. Tujuan yang ingin dicapai antara lain:

1. Mendeskripsikan dan menjelaskan transparansi anggaran Kota Surakarta dapat dijalankan.
2. Mendeskripsikan dan menjelaskan dinamika hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dapat mempengaruhi transparansi anggaran Kota Surakarta.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Harapan dari dilaksanakannya penelitian mengenai APBD Kota Surakarta adalah dapat memberikan sumbangsih akan pemikiran dalam memperkaya wawasan konsep serta informasi bagi pengembangan ilmu sosial pada umumnya dan gambaran spesifik mengenai hubungan antar lembaga dalam proses penganggaran suatu daerah.

1.4.2. Manfaat Praktis

Selain kegunaan teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi:

1.4.2.1. Bagi Penulis

Harapan dilaksanakannya penelitian ini adalah dapat memberikan tambahan pengetahuan serta wawasan penulis terkait dengan proses penganggaran dan upaya transparansi suatu daerah dalam mengelola APBD.

1.4.2.2. Bagi Pemerintah Kota Surakarta

Melalui hasil yang diperoleh dari pelaksanaan penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih bagi pemerintah Kota Surakarta untuk secara berkelanjutan terus meningkatkan transparansi dalam penyusunan dan pengelolaan APBD Kota Surakarta.

1.4.2.3. Bagi Masyarakat

Melalui hasil yang diperoleh dari pelaksanaan penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan dan informasi kepada masyarakat yaitu mengenai hubungan legislatif-eksekutif dalam proses penyusunan serta transparansi APBD Kota Surakarta.

1.5. Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1. Teori Pilihan Rasional (*Rational Choice Theory*)

Untuk menjelaskan *The Tragedy of the Commons* salah satu teori atau model pilihan rasional. Pandangan teori pilihan rasional itu individu (aktor) memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan keuntungan yang dia dapat, mereka akan berpikir strategis yaitu perilaku akan ditentukan oleh persepsi mereka terhadap perilaku lawan. Sehingga ketika situasinya seperti yang digambarkan dalam Teori *The Tragedy of the Commons* dimana antara eksekutif dan legislatif atau kekuatan

yang ada di legislatif dan eksekutif cenderung dominan maka mereka akan cenderung bekerjasama untuk memaksimalkan keuntungan masing-masing.

Dalam hal APBD, apabila APBD hasilnya baik maka keuntungan juga akan didapatkan anggota legislatif dan eksekutif dalam bentuk pemilihan yaitu mereka akan dipilih kembali dalam pemilihan selanjutnya.

Buchanan menjelaskan bahwa Teori Pilihan Rasional adalah teori ekonomi neoklasik yang diterapkan pada sektor public yang mencoba menjembatani antara ekonomi mikro dan politik dengan melihat pada tindakan warga, politisi, dan pelayanan public sebagai analogi terhadap kepentingan pribadi dan konsumen. Jika demikian, maka kita harus melihat bagaimana Adam Smith, pengarang *The Wealth Of Nation*, menjelaskan bahwa “orang bertindak untuk mengejar kepentingan pribadi mereka, melalui mekanisme “*the invisible hand*” menghasilkan keuntungan kolektif yang memberi manfaat pada seluruh masyarakat. Buchanan dan Tullock menyebutkan dua asumsi kunci teori pilihan rasional, yaitu:

- 1) Individu yang rata-rata lebih tertarik untuk memaksimalkan utilitas (kegunaan). Hal ini berarti preferensi individunya akan mengarah pada pilihan-pilihan yang dapat memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan biaya;
- 2) Hanya individu yang membuat keputusan, bukan kolektif. Hal tersebut dikenal sebagai metodologis individualisme dan menganggap bahwa keputusan kolektif adalah agregasi dari pilihan individu.

Heckathorn, memandang bahwa memilih itu sebagai tindakan yang bersifat rasional dimana pilihan tersebut sangat menekankan pada prinsip efisiensi dalam mencapai tujuan dari sebuah tindakan. Coleman (1994) memberikan gagasan

mengenai teori pilihan rasional bahwa “orang-orang bertindak secara purposif menuju tujuan, dengan tujuan (dan demikian juga tindakan-tindakan) yang dibentuk oleh nilai-nilai atau preferensi”. Dia juga menambahkan bahwa bagi aktor rasional yang berasal dari ekonomi, dalam memilih tindakan-tindakan tersebut seorang aktor akan lebih memaksimalkan utilitas, atau pemenuhan kepuasan kebutuhan dan keinginan mereka. Jadi pada intinya konsep yang tepat mengenai pilihan rasional adalah ketika seseorang memilih tindakan yang dapat memaksimalkan kegunaan atau yang dapat memuaskan keinginan dan kebutuhan mereka.

Teori pilihan rasional memusatkan perhatian pada aktor. Aktor dipandang sebagai manusia yang mempunyai tujuan atau mempunyai maksud. Artinya aktor mempunyai tujuan dan tindakannya tertuju pada upaya untuk mencapai tujuan itu. Aktor pun dipandang mempunyai pilihan atau nilai dan keperluan, yang penting adalah kenyataan bahwa tindakan dilakukan untuk mencapai tujuan yang sesuai dengan tingkat pilihannya (Ambo, 2010).

Terdapat dua unsur utama dalam teori Coleman, yakni aktor dan sumber daya. Sumber daya adalah sesuatu yang menarik perhatian dan yang dapat dikontrol oleh aktor. Ritzer menjelaskan gagasan Coleman tentang interaksi antara aktor dan sumber daya secara rinci menuju ke tingkat sistem sosial sebagai berikut (Goodman, 2004):

“Basis minimal untuk sistem sosial tindakan adalah dua orang aktor, masing-masing mengendalikan sumber daya yang menarik perhatian pihak yang lain. Perhatian satu orang terhadap sumber daya yang dikendalikan orang lain itulah yang menyebabkan keduanya terlibat dalam tindakan saling membutuhkan ...

terlibat dalam sistem tindakan ... selalu aktor yang mempunyai tujuan, masing-masing bertujuan untuk memaksimalkan perwujudan kepentingan yang memberikan ciri saling tergantung atau ciri terhadap tindakan mereka.”

Dari penjelasan Coleman di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam suatu tindakan sosial terdiri dari dua unsur yaitu aktor dan sumber daya, yang dimaksud aktor adalah seorang yang memiliki peran untuk melakukan suatu tindakan, dimana tindakan tersebut memiliki tujuan. Sedangkan sumber daya adalah sesuatu hal yang dianggap menarik oleh pihak lain dan sumber daya tersebut dapat dikontrol oleh aktor. Coleman menjelaskan bahwa dalam suatu sistem sosial minimal terdapat dua orang aktor yang mengendalikan sumber daya tersebut. Keberadaan sumber daya menjadi pengikat yang mengakibatkan sifat saling membutuhkan diantara keduanya. Sehingga secara tidak langsung tindakan yang melibatkan dua aktor tersebut menuju pada tingkatan sistem sosial.

Walaupun dalam teori pilihan rasional pada tahap awalnya mengacu pada tujuan atau maksud yang dilakukan individu, setidaknya ada dua pemaksa tindakan yang mempengaruhi individu, yaitu (Goodman, 2004):

1) Keterbatasan Sumber Daya

Aktor memiliki sumber yang berbeda maupun akses yang berbeda terhadap sumber daya yang lain. Semakin besar pula kesempatan untuk meraih tujuan tersebut. Sebaliknya, jika sumber daya yang dimiliki aktor cenderung sedikit maka kesempatan untuk meraih tujuan tersebut akan lebih sulit bahkan mustahil. Dalam mengejar tujuan tertentu, aktor tentunya memperhitungkan besarnya biaya untuk melakukan tindakan selanjutnya yang sangat menarik yang tidak jadi dilakukannya

itu. Hal ini dikarenakan aktor menyadari dengan keberadaan sumber daya yang terbatas mengakibatkan seorang aktor tidak mengejar tujuan tersebut dan dapat mengancam peluangnya untuk meraih tujuan selanjutnya yang berharga.

2) Lembaga Sosial

Keberadaan lembaga sosial yang ada sejak aktor kecil dapat menghambat tindakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Lembaga akan mengawasi setiap tindakan yang dilakukan aktor, menjatuhkan sanksi yang dapat mendorong atau justru menghambat aktor untuk mencapai suatu tujuan. Lembaga sosial tersebut berupa aturan-aturan di dalam keluarga, sekolah, dan lembaga sosial.

Coleman menjelaskan bahwa teoritis perlu memelihara gambaran mereka mengenai aktor terus menerus dan dari gambaran mikro ini muncul kesan mengenai fenomena tingkatan makro. Dari segi aplikatifnya, Coleman membagi beberapa unsur untuk menganalisis fenomena makro, yaitu (Goodman, 2004):

1) Perilaku Kolektif

Salah satu contoh pendekatan Coleman dalam menganalisis fenomena makro adalah kasus perilaku kolektif. Ia memilih menjelaskan perilaku kolektif karena cirinya yang sering tidak stabil dan kacau itu sukar dianalisis berdasarkan perilaku perspektif pilihan rasional. Namun, menurut pandangan Coleman, teori pilihan rasional dapat menjelaskan semua jenis fenomena makro, tak hanya yang teratur dan stabil saja. Apa yang menyebabkan perpindahan aktor rasional ke berfungsinya sistem yang disebut “perilaku kolektif liar dan bergolak adalah pemindahan sederhana pengendalian atas tindakan seorang aktor lain yang dilakukan secara sepihak, bukan sebagai bagian dari pertukaran.”

Mengapa orang secara sepihak memindahkan kontrol atas tindakan kepada orang lain? Jawabannya, menurut teori pilihan rasional adalah bahwa mereka berbuat demikian dalam upaya untuk memaksimalkan kepentingan mereka. Biasanya upaya memaksimalkan kepentingan individu itu menyebabkan keseimbangan kontrol antara beberapa aktor dan ini menghasilkan keseimbangan dalam masyarakat. Tetapi dalam kasus perilaku kolektif, karena terjadi pemindahan kontrol secara sepihak, upaya memaksimalkan kepentingan individu tak mesti menyebabkan keseimbangan sistem.

2) Norma

Fenomena tingkat makro lain yang menjadi sasaran penelitian Coleman adalah norma. Meski kebanyakan sosiolog menganggap norma dapat digunakan untuk menerangkan perilaku individu, namun mereka tidak menerangkan mengapa dan bagaimana cara norma itu terwujud. Coleman ingin mengetahui bagaimana cara norma muncul dan dipertahankan dalam sekelompok aktor yang rasional. Menurut norma diprakarsai dan dipertahankan oleh beberapa orang melihat keuntungan yang dihasilkan dari pengalaman terhadap norma dan kerugian yang berasal dari pelanggaran norma itu. Orang ingin melepaskan pengendalian terhadap perilaku mereka sendiri, tetapi dalam proses memperoleh pengendalian (melalui norma) terhadap perilaku orang lain.

Coleman melihat norma dari sudut tiga unsur utama teorinya, dari mikro ke makro, tindakan bertujuan di tingkat mikro dan dari makro. Norma adalah fenomena tingkat makro yang ada berdasarkan tindakan bertujuan di tingkat mikro. Begitu muncul norma, melalui sanksi atau ancaman sanksi, mempengaruhi tindakan

individu. Tindakan tertentu mungkin membesarkan hati, sedangkan tindakan lain mengecilkan hati.

3) Aktor Korporat

Dengan kasus ini Coleman beralih ke tingkat makro dan melanjutkan di tingkat makro ini dalam membahas aktor kolektif. Di dalam kolektivitas seperti itu, aktor tidak boleh bertindak menurut kepentingan pribadi mereka, tetapi harus bertindak menurut kepentingan kolektivitas.

Coleman menyatakan, baik aktor kolektif maupun aktor individual mempunyai tujuan. Dalam struktur sosial, seperti sebuah organisasi, aktor individual dapat mengejar tujuan pribadi mereka masing-masing yang mungkin berbeda dari tujuan kolektif, konflik kepentingan ini membantu kita memahami sumber pemberontakan terhadap otoritas perusahaan. Disini aktor kolektif memiliki kepentingan untuk bertindak demi keuntungan atau atau kerugian individu. Peran aktor dapat dinilai dari kedaulatan yang terletak pada individu dan seberapa baik kepentingan utama mereka dapat disadari oleh sistem sosial yang ada. Maksudnya kita dapat mengetahui seberapa baik kinerja yang terjadi pada aktor kolektif jika sistem sosial yang ada dapat memahami kepentingan utama dari individu.

Model pilihan rasional di dalam model teori pilihan rasional terdapat teori keagenan dan teori *the tragedy of the commons* yang rasional untuk membahas hubungan legislatif dan eksekutif dalam mewujudkan transparansi anggaran di Kota Surakarta tahun 2018-2019.

1.5.2. Teori Keagenan

Teori ini mendeskripsikan hubungan yang saling berkaitan antara prinsipal dengan agen dimana keputusan sosiologi, teori ekonomi, serta teori organisasi menjadi dasarnya. Teori ini menjelaskan bahwa hubungan antara prinsipal dan agen merupakan susunan kontraktual yang terdapat dalam hubungan antar individu, kelompok, maupun organisasi. Pihak satu yang dinamakan prinsipal melakukan kontrak dengan salah satu pihak lain yang dinamakan agen, kontrak tersebut dapat dilakukan secara implisit maupun eksplisit yang memungkinkan agar agen melakukan tindakan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh prinsipal atau dapat juga dimaknai sebagai pendelegasian wewenang (Halim S. A., 2006).

Lupia & McCubbins menyatakan bahwa pelimpahan wewenang yang dilakukan dapat terjadi jika individu atau kelompok prinsipal memilih individu atau kelompok agen lain untuk melakukan apa yang diinginkan oleh prinsipal. Hubungan prinsipal-agen tersebut terjadi ketika tindakan individu berdampak terhadap individu lainnya atau ketika seseorang bergantung terhadap tindakan orang lain. Ketergantungan tersebut terwujud berdasarkan hasil kesepakatan yang terkandung pada struktur institusional di tingkatan yang berbeda-beda, seperti konsep kontrak dan norma dalam berperilaku.

Lane berpendapat bahwasanya organisasi publik dalam praktiknya juga menggunakan teori keagenan. Lane menyatakan bahwa dalam negara yang menganut sistem demokrasi modern tidak dapat dipisahkan dari hubungan prinsipal dan agen. Pendapat yang sama juga disampaikan oleh Moe bahwa teori keagenan juga digunakan untuk menjelaskan konsep ekonomika organisasi sektor publik.

Tidak jauh beda Bergman & Lane juga mengemukakan bahwa dalam menganalisis komitmen-komitmen kebijakan publik digunakan pendekatan yang terdapat dalam kerangka hubungan antara prinsipal dan agen. Tujuan dibuat dan diterapkannya *public policy* karena muncul permasalahan kontraktual yang ada seperti ketidaksuaian informasi, bahaya moral, dan seleksi yang merugikan.

Berdasarkan teori keagenan yang dikemukakan oleh Carr & Brower, terdapat dua bentuk sederhana dari model keagenan yaitu:

- 1) *Behavior*-Based, yakni perilaku agen perlu dipantau dan diawasi oleh prinsipal, dan;
- 2) *Outcome*-Based, yakni guna tercapainya kepentingan prinsipal dibutuhkan adanya motivasi kepada agen melalui insentif.

Sebagian besar teori berpendapat bahwa *agents behave opportunistically toward principals*. Jadi oportunistik yang dimaksud yaitu ketika hubungan kerja sama antara prinsipal dan agen ini terjadi maka kemungkinan besar yang terjadi dilapangan adalah agen mengutamakan kepentingan mereka sendiri daripada mengutamakan kepentingan yang diperintahkan padanya oleh prinsipal (*agent self-interest*).

Sedangkan teori keagenan berdasarkan Andvig et al, bentuk prinsipal-agen adalah sebuah susunan analisis yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang mendalam yang terdapat dalam institusi publik dengan syarat, yaitu (1) ada lebih dari satu prinsipal yang memiliki kepentingan dan tujuan sendiri-sendiri dimana terkadang kepentingan dan tujuan itu tidak berhubungan satu sama lain serta (2) terkadang upaya yang dilakukan oleh prinsipal tidak untuk mewujudkan

kepentingan masyarakat secara luas tetapi hanya mewujudkan kepentingan masyarakat tertentu.

Berdasarkan pendapat Moe, didalam instansi pemerintah terdapat kontrak-kontrak yang melibatkan hubungan antara prinsipal dan agen dimana hubungan tersebut dapat kita jumpai dalam proses mekanisme anggaran seperti: hubungan yang terdapat antara pemilih dengan legislator, hubungan antara legislator dengan pemerintah, hubungan antara Menteri keuangan (Menkeu) dengan pengguna anggaran, serta hubungan yang terjalin birokrat dan pejabat pemberi layanan dengan perdana menteri. Pendapat serupa mengenai hubungan keagenan dikemukakan pula oleh Giliardi dan Stro, yang melibatkan hubungan keagenan sebagai hubungan pendelegasian (*chains of delegation*), yakni pendelegasian dari masyarakat kepada wakilnya di parlemen, dari parlemen kepada pemerintah, dari pemerintah sebagai satu kesatuan kepada seorang Menteri, dan dari pemerintah kepada birokrasi. Hubungan yang demikian tidak selalu mencerminkan hirarki, namun dapat berupa hubungan pendelegasian, seperti yang dinyatakan oleh Andvig et al:

“Principal-agent models are sometimes constructed for situations where the P-A relationship is not established within a given hierarchy, but where A may be a head of one and P represents another that in some sense has a superior role. For example, a parliament is often considered as the principal of the public bureaucracy, and the voters the principal of the parliament, and so on.”

Secara umum dapat dikatakan bahwa *delegation is certainly problematic and entails danger*. Setidaknya terdapat empat ciri pendelegasian dalam konsep demokrasi modern yang dikemukakan oleh Lupia & McCubbins, yakni:

- 1) Terdapat hubungan antara agen dan prinsipal;
- 2) Ada peluang besar yang mengakibatkan terjadinya konflik;
- 3) Terdapat informasi yang tidak sejalan;
- 4) Terdapat peluang yang memungkinkan prinsipal untuk mengurangi masalah keagenan.

Tetapi terkadang prinsipal harus melakukan upaya lain seperti mengeluarkan biaya tambahan untuk memperoleh informasi yang diinginkan dan dibutuhkan oleh prinsipal itu sendiri dalam mengawasi kinerja agen serta untuk menentukan struktur intensif dan pengawasan yang efisien. Asumsi-asumsi mengenai perilaku dalam teori *public choice* menyatakan bahwa politisi sangat mengutamakan kepentingan mereka agar dapat terpilih kembali serta birokrat mengutamakan kepentingan untuk dapat memaksimalkan kenikmatan yang dapat mereka miliki dimana kenikmatan itu berasal dari pemberdayaan fasilitas tempat mereka bekerja (seperti pengaruh dan *prestise*).

1.5.2.1. Hubungan Keagenan antara Eksekutif dan Legislatif

Hubungan keagenan yang terjalin di pemerintahan antara eksekutif dan legislatif yaitu eksekutif sebagai agen dan legislatif sebagai prinsipal. Teori diatas mengenai keagenan menjelaskan bahwa hubungan antara prinsipal dan agen akan selalu diikuti oleh masalah keagenan. Dengan itu, hubungan yang terdapat antara

eksekutif dan legislatif juga akan selalu diliputi oleh masalah mengenai keagenan (Halim A. , 2002).

Hubungan antara eksekutif dan legislatif juga dijelaskan berdasarkan pendapat Lupia & McCubbins, dimana permasalahan yang terdapat dalam legislatur dapat pula dimaknai sebagai permasalahan keagenan (*agency problems*). Terdapat dua pihak yang terlibat dalam masalah keagenan yaitu pihak satu yang dinamakan prinsipal sebagai pihak yang mempunyai kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan, dan pihak lain dinamakan agen yang menerima delegasi kewenangan tugas yang diberikan oleh prinsipal. Dalam hal ini yang dimaksud adalah mengenai pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh legislatif, para legislator merupakan prinsipal yang memberikan pendelegasian wewenang kepada agen. Dimana hal yang dimaksud adalah pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh legislatif, para legislator berperan sebagai prinsipal yang memberikan pendelegasian kewenangan untuk membuat berbagai kebijakan baru kepada agen (pemerintah atau panitia dilegislatif). Hubungan eksekutif dan legislatif yang identik dengan hubungan keagenan akan berakhir setelah usulan kebijakan yang diajukan oleh agen ditolak atau diterima oleh prinsipal.

Johnson juga berpendapat mengenai model *self-interest* yaitu hubungan yang terdapat antara eksekutif atau birokrasi dengan legislatif. Dengan tujuan *legislators* dapat dipilih kembali nantinya, birokrat dapat memaksimalkan keuntungan yang diperoleh dalam jumlah anggarannya, dan konstituen dapat memanfaatkan utilitas yang didapatkan. *Legislators* berusaha agar terpilih kembali oleh karena itu mereka mengupayakan program yang dapat menaikkan popularitas

mereka di mata pemilih. Program-program baru diusulkan oleh birokrat guna meningkatkan perkembangan dari *agency-nya* dan memperoleh kepercayaan konstituen bahwa *benefits* yang mereka terima dari pemerintah dapat mereka peroleh tanpa harus membayar biaya secara penuh.

Colombatto mengemukakan bahwa perilaku *rent-seeking* dan korupsi muncul karena adanya *secretionary power* yang terdapat pada salah satu pihak yang menyebabkan pelanggaran atas kontrak keagenan. Muatan dalam penyusunan anggaran diajukan eksekutif hanya mementingkan kepentingan eksekutif itu sendiri. Anggaran yang diajukan oleh eksekutif dapat berpengaruh terhadap agensinya dari berbagai segi, baik dari segi finansial maupun nonfinansial. Selain itu politisi juga menggunakan anggaran untuk kepentingan dirinya sendiri. Pada akhirnya, eksekutif yang memiliki keunggulan informasi dalam penyusunan anggaran berhadapan dengan legislatif yang memiliki keunggulan kekuasaan (*discretionary power*).

1.5.2.2. Hubungan Keagenan antara Publik dan Legislatif

Hubungan prinsipal-agen yang terdapat dalam teori keagenan antara legislatif dan publik, dapat dijelaskan bahwa publik berperan sebagai prinsipal dan yang menjadi agen adalah legislatif. Pendapat Von Hogen yang menjelaskan mengenai pembuatan kebijakan menyatakan bahwa hubungan yang terjadi antara legislatif dan publik dalam konteks hubungan prinsipal-agen menjelaskan bahwa publik memberikan amanah kepada politisi untuk dapat melakukan *decision making* dalam membelanjakan kebutuhan publik bagi prinsipal dan prinsipal (publik) memberikan dana dengan cara membayar pajak. Dengan adanya keterlibatan dari

legislatif mengenai pengalokasian belanja yang telah diputuskan legislatif dalam anggaran, prinsipal (publik) berharap legislatif dapat mewakili preferensi atau kepentingan prinsipal.

Lupia dan McCubbins mengingatkan dalam hubungan legislatif dan publik seringkali terjadi ketidak terkendalinya keputusan yang diambil agen oleh prinsipal akibat adanya pendelegasian. Kondisi tidak terkendalinya keputusan tersebut disebut abdikasi, yaitu keadaan tidak dibatasinya tindakan agen oleh aturan-aturan yang seringkali tindakan mereka dapat mempengaruhi kepentingan yang dimiliki prinsipal. Prinsipal dianggap sebagai pihak yang tidak ingin mempengaruhi perwakilan (anggota legislatif) sehingga prinsipal cenderung bersikap tidak peduli. Sedangkan dilain pihak legislator diidentikan dengan pihak yang tidak memiliki pengetahuan untuk mengetahui semua kebutuhan publik, tidak memiliki waktu, dan inklinasi. Terjadinya abdikasi muncul karena adanya pemikiran bahwa prinsipal tidak ingin mencampuri urusan ketrewakilan dan adanya sikap tidak peduli dari prinsipal sehingga mengakibatkan keterwakilan yang tidak memberikan manfaat apapun bagi *voters* (prinsipal) dan pihak yang diwakili.

Masalah keagenan ditunjukkan dalam konteks legislatif atau parlemen yang berkedudukan sebagai agen dimana selalu berhubungan dengan publik yang berkedudukan sebagai prinsipal, legislatif akan selalu berusaha untuk membuat keputusan yang berkaitan dengan publik dengan cara memaksimalkan kepentingan dirinya sendiri. Dengan tidak adanya sarana atau institusi formal yang bertugas melakukan pengawasan terhadap lembaga legislatif menyebabkan persoalan

abdikasi terjadi dengan mudah dan pada akhirnya berakibat pada timbulnya perilaku *moral hazard* legislatif.

Von Hagen berpendapat, pemilih berusaha untuk menghilangkan peluang politisi mendapatkan *rents* karena politisi mungkin saja bersikap oportunistik oleh dari itu pemilih membuat agar politisi terikat pada suatu aturan yang menentukan apa saja yang dapat dan tidak dapat dilakukan oleh politisi dalam kondisi tertentu. Namun kontrak yang sempurna tidak dapat dibuat karena adanya kompleksitas yang dihadapi dan pembuatan aturan yang tidak jelas. Politisi diyakini tidak mampu memenuhi janji kampanye yang mereka janjikan kepada masyarakat. Akibatnya, hal tersebut melahirkan *imcomplete contract* pada hubungan keagenan antara politisi dengan konstituennya.

1.5.2.3. Hubungan Keagenan dalam Penyusunan Anggaran Daerah

Secara tidak langsung peraturan perundang-undangan merupakan bentuk kontrak dalam pemerintahan antara lembaga eksekutif, legislatif, dan publik. Peraturan perundang-undangan juga secara tidak langsung menjelaskan mengenai semua kewajiban dan hak pihak-pihak yang terlibat dalam pemerintahan. Ada beberapa aturan yang secara langsung menjelaskan merupakan perwujudan dari teori keagenan yaitu:

- 1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diantaranya mengatur bagaimana hubungan antara eksekutif dan legislatif. Eksekutif yang dipilih dan diberhentikan oleh legislatif (UU 22/1999) atau diusulkan untuk diberhentikan (UU 32/2004) merupakan bentuk pengimplementasian prinsip-prinsip hubungan keagenan di pemerintahan.

Eksekutif akan membuat pertanggungjawaban kepada legislatif pada setiap tahun atas anggaran yang dilaksanakannya dan setiap lima tahun ketika masa jabatan kepala daerah berakhir;

- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 menjelaskan tentang penghasilan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 mengatur mengenai kedudukan keuangan anggota legislatif;
- 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 merupakan aturan yang secara tegas mengatur bagaimana perencanaan, pelaksanaan, dan pemeriksaan keuangan publik (negara dan daerah) dilaksanakan oleh pemerintah.

Rencana keuangan yang terdapat dalam anggaran daerah merupakan landasan bagi daerah untuk melaksanakan pelayanan publik. APBD di Indonesia adalah dokumen anggaran bagi daerah, baik bagi kabupaten, kota, maupun provinsi. Proses penyusunan anggaran pasca Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) melibatkan dua lembaga yakni lembaga legislatif dan eksekutif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran.

Diperlukan adanya kesepakatan dan kesepahaman antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif terhadap KUA dan PPAS sebelum penyusunan APBD dilakukan dengan tujuan untuk dijadikan pedoman dalam penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif menyusun rancangan APBD sesuai dengan KUA dan PPAS, kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai peraturan daerah. Dalam

perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk kontrak (*incomplete contract*), yang menjadi media bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran yang dilaksanakan oleh eksekutif (Halim S. A., 2006).

1.5.3. Teori *The Tragedy of the Commons*

Tragedy of the Commons merupakan ambisi untuk mendapatkan sesuatu tanpa adanya perasaan kasihan. Sehingga yang dimaksud dengan kata *tragedy* bukanlah sesuatu kondisi yang dinilai tidak menyenangkan. Pemikiran ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Whitehead bahwa makna kata *tragedy* tidak selamanya sebagai sesuatu kondisi yang tidak membahagiakan. Sehingga yang dimaksud dalam *Tragedy of the Commons* adalah sesuatu yang berkaitan dengan modal manusia terkait erat dengan sumber daya yang ingin dikuasai sebagai modal manusia. Sumber daya ini merupakan milik bersama dan melimpah jumlahnya.

Penelitian yang dilakukan Garret Hardin mengenai “*The Tragedy of The Commons*” mengatakan akibat dari egoisme dan keserakahan manusia menjadikan sesuatu yang melimpah dan milik bersama yang disebut sumber daya alam akan mengalami kehancuran. Kehancuran disebabkan oleh naluri yang dimiliki manusia untuk senantiasa bersikap serakah dan egois dalam mendapatkan kepentingan yang mereka inginkan untuk dirinya sendiri. Contoh yang dapat menjelaskan mengenai *tragedy of the commons* adalah seorang penggembala domba memelihara beberapa domba dan diletakkan di daratan penuh rumput yang luas dan terbuka untuk siapapun. Tetapi penggembala domba tersebut bersifat serakah dengan menambah jumlah domba terus-menerus dengan anggapan padang rumput masih cukup luas dan dapat menghasilkan keuntungan yang akan terus meningkat, tetapi tanpa ia

sadari tindakannya yang terus menambah jumlah domba lama kelamaan mengakibatkan persediaan rumput untuk domba menjadi menipis dan habis sehingga tidak tersedia rumput untuk waktu berikutnya.

Contoh lain yang dapat menggambarkan “*Tragedy of The Commons*” selain contoh penggembala domba, juga dapat dijelaskan dengan contoh para pelaut yang mencari ikan di laut dengan serakah karena apa yang mereka lakukan lama-kelamaan akan menyebabkan kepunahan jenis ikan di laut serta jenis makhluk hidup lain akibat terputusnya mata rantai.

Sehingga teori *Tragedy of the Commons* dapat menjelaskan hubungan legislatif dan eksekutif dalam mewujudkan transparansi anggaran di Kota Surakarta. Eksekutif dan legislatif yang memiliki hubungan yang relatif stabil akan cenderung bekerja sama untuk mendapatkan apa yang mereka kehendaki dari sumber daya tersebut yang dimaksud sumber daya disini adalah APBD. Dengan demikian ketika eksekutif dan legislatif memiliki keinginan yang sama dalam menggunakan APBD maka mereka akan cenderung melakukan kerja sama atau melakukan hubungan yang stabil agar nantinya mereka mendapatkan apa yang mereka inginkan dari APBD Kota Surakarta tersebut (Hardin, 1968).

1.6. Definisi Operasional

1.6.1. Transparansi Anggaran

Untuk mendorong agenda implementasi *good governance* sudah dimulai sejak beberapa tahun yang lalu. Banyak kalangan seperti kalangan masyarakat sipil (NGO, mahasiswa, ormas) memperbincangkan masalah tersebut untuk segera direalisasikan baik di forum formal maupun informal. Pada awalnya upaya untuk

mencapai terwujudnya transparansi masih susah dilakukan karena kalangan birokrat belum sepenuhnya menerima. Transparansi anggaran Kota Surakarta akhirnya berhasil direalisasikan pada 2005 dengan pertama kalinya dipublikasikannya anggaran Kota Surakarta dalam bentuk poster. Seiring berjalannya waktu Pemkot Surakarta semakin berhasil dalam mewujudkan transparansi anggaran di Kota Surakarta yang diwujudkan dengan berhasilnya Pemkot Surakarta mendapatkan predikat WTP dari BPK sebanyak lima kali berturut-turut, terakhir pada tahun 2018. Hal ini menunjukkan adanya hubungan yang baik antara legislatif dan eksekutif dalam mewujudkan transparansi anggaran di Kota Surakarta.

1.6.2. Hubungan Prinsipal-Agen dalam Proses Penyusunan hingga Pertanggungjawaban APBD

Proses penyusunan hingga pertanggungjawaban APBD menjadi kewenangan legislatif (DPRD) dan Eksekutif (Pemerintah Daerah) dilihat dari segi fungsi anggaran. Penyusunan APBD dapat dianalisis berdasarkan konsep keagenan. Berdasarkan konsep keagenan, dalam hubungan yang terjalin di pemerintahan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif dipandang sebagai agen dan legislatif dipandang sebagai prinsipal. Hubungan keagenan dimulai dari agen membuat usulan kebijakan hingga keputusan atas diterima atau ditolaknya usulan tersebut.

Pada dasarnya terdapat empat indikator dari hubungan keagenan, yaitu:

1. Adanya prinsipal (legislatif) dan agen (eksekutif)

Legislatif sebagai prinsipal mempunyai fungsi mengontrol jalannya pemerintahan di daerah sedangkan eksekutif sebagai agen di daerah berkewajiban atas terselenggaranya pemerintahan di daerah.

2. Terdapat asimetri Informasi

Eksekutif sebagai lembaga yang melaksanakan seluruh fungsi pemerintah daerah serta dalam waktu yang lama selalu berhubungan dengan masyarakat menjadikan eksekutif mempunyai keunggulan kemampuan pengawasan informasi yang lebih baik dibanding dengan legislatif. Dengan keunggulan penguasaan informasi yang dimiliki eksekutif tersebut eksekutif akan cenderung merasakan *budgetary slack*.

3. Adanya keunggulan kekuasaan di salah satu pihak

Keunggulan kekuasaan yang dimiliki oleh salah satu pihak saja akan memunculkan ketidaksesuaian terhadap kontrak keagenan yang telah disepakati. Dengan adanya keunggulan kekuasaan yang dimiliki legislatif, eksekutif akan sulit menolak usulan kebijakan yang diberikan oleh legislatif meskipun usulan yang diberikan tersebut tidak berhubungan langsung dengan pelayanan publik ataupun fungsi legislatif.

4. Kemungkinan terjadinya konflik kepentingan

Perilaku oportunistik di masing-masing pihak menimbulkan terjadinya konflik kepentingan antar kedua lembaga tersebut baik konflik secara individual maupun secara institusional. Pada akhirnya keunggulan informasi yang dimiliki eksekutif akan bersaing dengan legislatif yang memiliki keunggulan kekuasaan dalam menetapkan anggaran.

Dalam suatu tindakan sosial penyusunan APBD terdiri dari dua unsur, yaitu aktor dan sumber daya. Para aktor yang ada di eksekutif dan legislatif dipandang sebagai manusia yang mempunyai tujuan atau mempunyai maksud. Artinya aktor mempunyai tujuan dan tindakannya tertuju pada upaya untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan sumber daya yang dimaksud adalah APBD, merupakan sesuatu hal yang dianggap menarik oleh pihak lain dan sumber daya tersebut dapat dikontrol oleh aktor.

Keberadaan sumber daya menjadi pengikat yang mengakibatkan sifat saling membutuhkan diantara keduanya. Sehingga secara tidak langsung tindakan yang melibatkan kedua aktor tersebut menuju pada tingkatan sistem sosial. Tindakan aktor tersebut akan menjelaskan apa yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan anggaran serta ketetapan atau rasionalitas besaran anggaran yang ditetapkan berdasarkan manfaat yang ingin dicapai. Beberapa pertimbangan yang dapat digunakan sebagai dasar penyusunan anggaran, antara lain:

1. Hubungan kebijakan dan aspirasi masyarakat;
2. Hubungan kebijakan dengan prioritas kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat;
3. Tingkat kepuasan masyarakat terhadap kebijakan yang diambil sebagai upaya meyakinkan pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat telah terpenuhi;
4. Kepentingan individu maupun kolektivitas yang ada dalam eksekutif dan legislatif.

1.6.3. Teori *The Tragedy of the Commons*

Dalam penelitian ini dapat dipahami bahwa berdasarkan konsep *tragedy of the commons* hubungan prinsipal agen antara eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan transparansi anggaran Kota Surakarta dijelaskan dengan hubungan yang relatif stabil antara eksekutif dan legislatif serta keduanya saling bekerja sama untuk memaksimalkan keuntungan yang hendak diambil dari sumber daya tersebut, sumber daya yang dimaksud adalah APBD Kota Surakarta. Sehingga mereka mengatur sendiri bagiannya agar keduanya sama-sama mendapatkan bagian dalam APBD Kota Surakarta maka mereka saling bekerjasama. Seperti perumpaan ketika para pelaut mencari ikan di laut yang tanpa mereka sadari hal yang mereka lakukan akan menyebabkan kepunahan dari jenis ikan yang mereka tangkap, yang mampu juga menyebabkan kepunahan jenis makhluk hidup lain. Untuk itu agar ikan yang mereka tangkap tidak punah dan nelayan tidak mendapatkan apa-apa dikemudian hari maka nelayan membagi-bagikan ikan tersebut ke pihak-pihak lain agar nantinya mendapatkan keuntungan yang lain dikemudian hari.

1.6.4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Sebagaimana yang terdapat pada penelitian terdahulu yang telah dilakukan, tidak terbukti adanya politisasi anggaran pada APBD Kota Surakarta. Dua mata anggaran yang menjadi target politisasi juga tidak ditemukan adanya indikasi penyelewengan yaitu dengan tidak menunjukkan adanya besaran dan kenaikan yang mengesankan. Pada alokasi pada dua mata anggaran yang lain yaitu anggaran kesehatan dan anggaran Pendidikan juga tidak ada kecenderungan kenaikan yang

nampak. Sehingga tidak dapat disimpulkan bahwa kenaikan tersebut mengindikasikan adanya politisasi anggaran.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Desain Penelitian

Dalam melakukan penelitian transparansi anggaran Kota Surakarta hingga mendapatkan opini WTP, metode yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Proses penelitian lebih bersifat seni atau kurang terpolah dan disebut sebagai metode *interpretive* karena data dari hasil penelitian lebih berkenaan dengan interpretasi terhadap data yang ditemukan di lapangan (Sugiyono, 2009). Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menggunakan analisis, bersifat deskriptif dan penelitian yang berdasarkan pada riset di lapangan. Yang lebih ditonjolkan dalam penelitian kualitatif adalah proses dan makna (perspektif subyektif). Pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta di lapangan serta memberikan gambaran umum latar penelitian dengan menggunakan landasan teori.

Tipe penelitian ini berusaha memberikan penggambaran dan mendeskripsikan suatu sifat-sifat, fakta-fakta, serta hubungan antar fenomena yang diteliti secara sistematis, akurat, dan faktual. Dalam hal ini penggambaran yang dimaksud terkait tentang hubungan kelembagaan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam mewujudkan transparansi pada penyusunan hingga pertanggungjawaban APBD Kota Surakarta sehingga mendapatkan opini WTP.

1.7.2. Situs Penelitian

Penelitian ini membahas mengenai transparansi pada penyusunan hingga pertanggungjawaban APBD Kota Surakarta sehingga mendapatkan opini WTP sehingga penelitian ini dilakukan di Kota Surakarta.

1.7.3. Subjek Penelitian

Dalam menentukan subjek yang digunakan, penelitian ini menggunakan teknik pengambilan sampel *Purposive Sampling*. Dalam penentuan sampel ini bertujuan untuk mewakili informasi bukan untuk mewakili populasi. Terdapat perbedaan antara penelitian kuantitatif dan penelitian kualitatif. Jika pada penelitian kualitatif tidak berdasarkan pertimbangan sampel harus mewakili populasi, misalnya ada presentase atau rumus yang jelas tentang pengambilan sampel, Jika dalam penelitian kuantitatif harus berdasarkan pertimbangan sampel harus mewakili populasi serta ada presentase atau rumus yang jelas tentang pengambilan sampel. Dengan demikian, jika peneliti kualitatif ingin meneliti suatu masyarakat dalam suatu wilayah maka boleh mengambil informan dalam jumlah yang terbatas selama sudah mewakili informasi yang dibutuhkan secara keseluruhan.

Subjek penelitian ini meliputi:

1. Pemerintah Daerah Kota Surakarta
 - a) Bappeda Kota Surakarta
 - b) Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)
 - c) BPPKAD Kota Surakarta
2. DPRD Kota Surakarta
 - a) Badan Anggaran (Banggar)

3. Pakar Ekonomi

1.7.4. Sumber Data

1.7.4.1. Data Primer

Data primer adalah yang dianggap berpotensi dalam memberikan informasi yang relevan dan sebenarnya di lapangan dengan memperoleh melalui wawancara dari informan ataupun narasumber yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini.

1.7.4.2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data pendukung data primer yaitu data yang diperoleh dari dokumen dan literatur serta data yang diperoleh dari suatu instansi maupun organisasi. Sumber data ini merupakan data pendukung dalam sebuah penelitian. Meliputi data yang berasal dari arsip, buku, jurnal, dan lain sebagainya yang diperoleh dari instansi terkait.

1.7.5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam upaya memperoleh data-data yang diperlukan, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data berupa:

1.7.5.1. Wawancara (*interview*)

Wawancara dilakukan dengan mendatangi informan dan memberikan pertanyaan-pertanyaan terkait dengan permasalahan yang sedang diteliti. Pertanyaan dapat disesuaikan dengan situasi dan kondisi lapangan. Wawancara ini juga dilakukan dengan tujuan untuk mencari informasi lebih mendalam yang tidak bisa didapat dari data atau hasil pengamatan saja.

1.7.5.2.Dokumentasi

Dokumentasi ini diperoleh untuk mendapatkan informasi yang lebih terkait dengan objek penelitian. Dokumentasi dapat berupa surat-surat, catatan harian, laporan, foto, dan video. Sifat utama data ini tak terbatas pada ruang dan waktu sehingga memberi peluang kepada peneliti untuk mengetahui hal-hal yang pernah terjadi di waktu silam.

1.7.5.3.Studi Pustaka

Studi pustaka dalam penelitian ini dilaksanakan dengan mencari buku-buku, jurnal, makalah, artikel maupun sumber bacaan lainnya yang terkait dengan topik penelitian. Studi pustaka ini dilakukan untuk mendapatkan data yang legal dan akurat mengenai perihal yang dibutuhkan dalam menerangkan hasil penelitian. Studi pustaka juga dapat digunakan sebagai data tambahan secara teoritis.

1.7.6. Teknik Analisis Data

Teknik analisa data merupakan proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang memudahkan pemahaman dan penginterpretasian. Teknik analisa data pada penelitian ini menggunakan teknik analisa kualitatif yaitu analisa data yang dilakukan berdasarkan fakta-fakta yang ada dan ditemukan di lapangan yang kemudian disusun menjadi hipotesis atau teori. Dengan teknik analisa maka akan diketahui data apa yang masih kurang dalam menjawab permasalahan penelitian. Langkah-langkah yang digunakan dalam teknik analisa data kualitatif yaitu:

1.7.6.1.Reduksi Data

Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang diperoleh dari

catatan-catatan tertulis ketika penelitian di lapangan. Reduksi berlangsung secara terus menerus selama penelitian berlangsung. Reduksi data meliputi meringkas data, mengkode, menelusur tema, membuat gugus-gugus. Teknik analisis ini merupakan bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, dan membuang yang tidak perlu serta mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat diambil.

1.7.6.2. Penyajian atau *Display Data*

Penyajian atau *display* data merupakan kegiatan penyusunan dari kumpulan informasi yang diperoleh, sehingga memunculkan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Tujuan penyajian data yaitu untuk melihat gambaran keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari gambaran keseluruhan yang ada. Bentuk penyajian data kualitatif yaitu dapat berupa teks naratif, matriks, grafik, jaringan dan bagan. Bentuk-bentuk tersebut menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang mudah dipahami sehingga memudahkan untuk melihat apa yang sedang terjadi, apakah kesimpulan sudah tepat atau harus melakukan analisis kembali.

1.7.6.3. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan merupakan langkah terakhir yang dilakukan. Penarikan kesimpulan dilakukan secara *continue* selama berada di lapangan. Mulai dari permulaan pengumpulan data, peneliti mulai mencari arti benda-benda, mencatat pola-pola, penjelasan-penjelasan, alur sebab akibat, dan proposisi. Kesimpulan ini ditangani secara longgar, tetap terbuka tetapi kesimpulan sudah disediakan. Kesimpulan-kesimpulan tersebut diverifikasi selama penelitian

berlangsung dengan cara memikir ulang selama penulisan, tinjauan ulang catatan lapangan, tinjauan kembali dan tukar pikiran antar teman sejawat untuk mengembangkan kesepakatan intersubjektif, dan upaya-upaya yang luas untuk menempatkan salinan atas suatu temuan dalam kumpulan data yang lain.