

Dinamika Kekuasaan dan Praktik Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Annisa Febry Maharani¹, Bob Alfiandi², Afrizal³

^{1,2,3} Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik/Departemen Sosiologi, Universitas Andalas, Indonesia

¹annisafebry87@gmail.com, ²bobalfiandi@gmail.com, ³afrizal@gmail.com

ABSTRACT.

This research analyzes the dynamics of bureaucratic contestation in the process of formulating the Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD). Using the perspective of bureaucratic pluralism, this study explores how various actors with diverse interests compete to influence budget allocation. This descriptive qualitative research collects data through in-depth interviews with key stakeholders and analysis of official documents. The results reveal that the APBD formulation process involves tension between technocratic and political aspects, where contestation occurs at various levels between Regional Apparatus Organizations (OPD), between divisions within OPD, and between executive-legislative bodies. Technocratic aspects that should prioritize rationality and objectivity are often subordinated by political interests and power relations. Success in obtaining budget allocations is determined not only by planning quality and supporting data but also by interpersonal relationships and political affiliations. The high fiscal dependence on transfer funds from the central government (reaching 95%) indicates weak regional independence and limits budget innovation space. This study also finds marginalization of community aspirations in the participatory planning process, where many community proposals from Development Planning Forums (Musrenbang) are not accommodated due to budget constraints, domination of political interests, or weak advocacy. This research contributes to the development of public administration literature by providing a comprehensive understanding of the interaction between bureaucracy, politics, and society in the context of fiscal decentralization in Indonesia, and offers practical implications for improving the effectiveness of regional budget allocation.

Keywords: Regional Budget, Bureaucratic Contestation, Bureaucratic Pluralism, Fiscal Decentralization, Budget Allocation.

ABSTRAK.

Penelitian ini menganalisis dinamika kontestasi birokrasi dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan menggunakan perspektif pluralisme birokrasi, studi ini mengeksplorasi bagaimana berbagai aktor dengan kepentingan beragam berkompetisi memengaruhi alokasi anggaran. Penelitian kualitatif deskriptif ini mengumpulkan data melalui wawancara mendalam dengan pemangku kepentingan kunci dan analisis dokumen resmi. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa proses penyusunan APBD melibatkan ketegangan antara aspek teknokratis dan politis, dimana kontestasi terjadi di berbagai level antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD), antar-bidang dalam OPD, dan antara eksekutif-legislatif. Aspek teknokratis yang seharusnya mengutamakan rasionalitas dan objektivitas seringkali tersubordinasi oleh kepentingan politik dan relasi kekuasaan. Keberhasilan memperoleh alokasi

anggaran tidak hanya ditentukan oleh kualitas perencanaan dan data pendukung, tetapi juga oleh relasi interpersonal dan afiliasi politik. Ketergantungan fiskal yang tinggi terhadap dana transfer dari pemerintah pusat (mencapai 95%) mengindikasikan lemahnya kemandirian daerah dan membatasi ruang inovasi anggaran. Studi ini juga menemukan marginalisasi aspirasi masyarakat dalam proses perencanaan partisipatif, dimana banyak usulan masyarakat dari Musrenbang tidak terakomodasi karena keterbatasan anggaran, dominasi kepentingan politik, atau lemahnya advokasi. Penelitian ini berkontribusi pada pengembangan literatur administrasi publik dengan memberikan pemahaman komprehensif tentang interaksi antara birokrasi, politik, dan masyarakat dalam konteks desentralisasi fiskal di Indonesia, serta menawarkan implikasi praktis untuk meningkatkan efektivitas alokasi anggaran daerah.

Kata kunci: APBD, Kontestasi Birokrasi, Pluralisme Birokrasi, Desentralisasi Fiskal, Alokasi Anggaran.

PENDAHULUAN

Implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia telah mengubah lanskap tata kelola keuangan daerah secara fundamental sejak diberlakukannya undang-undang otonomi daerah pada awal reformasi. Kebijakan desentralisasi ini tidak hanya mentransfer wewenang administratif, tetapi juga memberikan otonomi fiskal yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan mengalokasikan sumber daya keuangan sesuai dengan prioritas pembangunan daerah masing-masing. Data dari Kementerian Keuangan (2023) menunjukkan komitmen pemerintah pusat yang semakin meningkat dalam mendukung otonomi daerah, tercermin dari besaran transfer ke daerah yang mencapai Rp814,4 triliun pada tahun 2023, meningkat signifikan sebesar 10,2% dibandingkan tahun sebelumnya. Kenaikan ini merupakan bagian dari strategi penguatan desentralisasi fiskal yang telah berjalan lebih dari dua dekade sejak diimplementasikannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004, dan selanjutnya disempurnakan dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Brodjonegoro & Asanuma, 2020).

Transferabilitas kewenangan fiskal kepada daerah didasarkan pada prinsip bahwa pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan dan preferensi masyarakatnya (Oates, 1999). Harapannya, desentralisasi fiskal dapat meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya publik, memperkuat akuntabilitas pemerintah daerah, dan pada akhirnya meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat (Shah & Thompson, 2004). Namun, Simanjuntak dan Hidayanto (2022) mengidentifikasi berbagai tantangan implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia, termasuk kapasitas kelembagaan yang tidak merata antar daerah, ketergantungan fiskal yang tinggi terhadap pemerintah pusat, dan persoalan politik lokal yang mempengaruhi kebijakan fiskal daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi instrumen kebijakan fiskal utama yang digunakan pemerintah daerah dalam mengimplementasikan visi dan misi pembangunan. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, APBD didefinisikan sebagai rencana keuangan tahunan yang disusun dan ditetapkan melalui peraturan daerah. APBD tidak hanya mencerminkan prioritas pembangunan, tetapi juga memiliki implikasi langsung terhadap kesejahteraan masyarakat dan kemajuan daerah secara keseluruhan (Sukesti, 2019). Pramono (2021) menegaskan bahwa APBD merupakan manifestasi dari kontrak sosial antara pemerintah dan masyarakat, dimana kualitas APBD akan menentukan kualitas pembangunan dan pelayanan publik yang diterima masyarakat.

Dalam konteks perencanaan pembangunan daerah, APBD menjadi artikulasi formal dari visi, misi, dan program pembangunan yang telah dicanangkan dalam dokumen perencanaan jangka menengah dan tahunan. Proses penyusunannya melibatkan mekanisme kompleks dan berjenjang, dimulai dari Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di tingkat desa/kelurahan hingga tingkat kabupaten/kota, penyusunan Kebijakan Umum Anggaran-Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS), Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD), hingga penetapan Peraturan Daerah (Perda) APBD. Wibowo dan Alwi (2019) menggambarkan proses ini sebagai siklus perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi, melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan yang beragam, termasuk Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), Organisasi Perangkat Daerah (OPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta masyarakat melalui forum-forum partisipatif.

Namun, dalam implementasinya, proses penyusunan APBD seringkali tidak berjalan dengan mulus dan linier sebagaimana diharapkan. Berbagai studi menunjukkan adanya kesenjangan antara perencanaan ideal yang tertuang dalam regulasi dengan praktik riil di lapangan. Fenomena yang sering terlihat adalah ketidaksesuaian antara alokasi anggaran dengan dampak pembangunan yang dihasilkan, yang menunjukkan adanya permasalahan fundamental dalam proses penyusunan dan pengalokasian anggaran. Data empiris dari penelitian Kementerian Dalam Negeri (2022) terhadap 56 kabupaten/kota menunjukkan bahwa dari total program yang dianggarkan dalam APBD, hanya sekitar 68% yang berhasil mencapai target kinerja yang telah ditetapkan, mengindikasikan inefisiensi dan inefektivitas dalam pemanfaatan anggaran publik. Lebih memprihatinkan, Studi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2023) mengungkapkan bahwa rata-rata 27% APBD kabupaten/kota dialokasikan untuk belanja pegawai dan administratif, sedangkan alokasi untuk program pembangunan langsung yang berdampak pada masyarakat masih rendah.

Sektor pertanian menjadi salah satu contoh nyata dari ketidakefektifan alokasi anggaran. Meskipun sektor ini mendapatkan porsi anggaran yang relatif besar, kontribusinya terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) cenderung rendah jika

dibandingkan dengan sektor-sektor ekonomi lainnya seperti perdagangan dan industri pengolahan. Widodo dkk. (2021) mencatat bahwa rata-rata alokasi anggaran untuk sektor pertanian di 100 kabupaten di Indonesia mencapai 11,3% dari total APBD, namun kontribusinya terhadap PDRB hanya sekitar 8,7%. Lebih jauh lagi, produktivitas pertanian, khususnya komoditas padi sebagai bahan pangan utama, masih berada di bawah rata-rata provinsi. Studi Bank Dunia (2022) mengidentifikasi bahwa inefisiensi alokasi anggaran pertanian disebabkan oleh fokus yang berlebihan pada infrastruktur dan input produksi (85% anggaran), sementara penguatan kapasitas petani, penelitian, dan pengembangan pasar hanya mendapat porsi minim. Hal ini menunjukkan bahwa alokasi anggaran yang besar tidak selalu berbanding lurus dengan peningkatan kinerja sektor atau kesejahteraan masyarakat yang menjadi sasaran program.

Berbagai studi terdahulu telah mengidentifikasi adanya kontestasi birokrasi sebagai salah satu faktor utama yang memengaruhi proses penyusunan dan pengalokasian APBD (Arrahman, 2020). Kontestasi ini terjadi ketika berbagai OPD berusaha mempertahankan atau bahkan meningkatkan porsi anggaran mereka, sementara TAPD dan DPRD saling bernegosiasi untuk memastikan bahwa alokasi anggaran sesuai dengan visi, misi, dan kepentingan masing-masing. Fenomena ini dapat dijelaskan melalui perspektif teori pluralisme birokrasi yang dikembangkan oleh Aberbach et al. (1981) dan diperluas oleh Peters (2001), yang memandang birokrasi bukan sebagai entitas tunggal dan monolitik, melainkan terdiri dari berbagai kelompok dengan kepentingan yang beragam dan saling berkontestasi (Wahab, 2019). Pandangan ini sejalan dengan teori politik anggaran yang dikemukakan oleh Wildavsky dan Caiden (2004), yang melihat anggaran sebagai hasil dari proses tawar-menawar politik, bukan semata-mata proses teknis yang rasional.

Dinamika kekuasaan dan kontestasi dalam birokrasi menjadi faktor determinan yang membentuk proses penyusunan APBD. Setiap OPD, yang dipimpin oleh pejabat dengan latar belakang, kepentingan, dan jaringan yang berbeda-beda, berkompetisi untuk memperoleh porsi anggaran yang lebih besar, seringkali tanpa mempertimbangkan efisiensi dan kebutuhan riil masyarakat (Arahman, 2020). Kontestasi ini tidak hanya terjadi antar-OPD, tetapi juga antara eksekutif dan legislatif, di mana masing-masing pihak memiliki agenda dan kepentingan politik yang berbeda. Studi Nugroho dan Hanida (2021) terhadap 12 kabupaten/kota di Pulau Jawa menemukan bahwa tingkat keterlibatan DPRD dalam proses penyusunan APBD sangat tinggi (78%), namun intervensi tersebut lebih banyak dilandasi oleh kepentingan politik dan konstituensi daripada pertimbangan teknokratis terkait prioritas pembangunan daerah.

Penelitian terdahulu seperti yang dilakukan oleh Muh. Hamka et al. (2022) telah mengungkapkan bagaimana relasi antar-aktor dalam birokrasi membentuk kepentingan dan alokasi dalam penyusunan APBD. Studi yang dilakukan oleh Arahman & Kumorotomo (2020) juga mengungkapkan bahwa heterogenitas kepentingan dan latar

belakang sosio-politik para aktor menjadi faktor pemicu utama terjadinya kontestasi dalam proses penyusunan anggaran. Lebih jauh lagi, Efriza & Supena (2021) membedakan antara proses formal (visible process) yang mengikuti alur normatif sebagaimana diatur dalam regulasi dengan proses informal (invisible process) yang melibatkan negosiasi dan tawar-menawar di balik layar. Saiful dan Pribadi (2021) dalam studi mereka di lima kabupaten di Jawa Timur mengungkapkan bahwa sebanyak 85% keputusan alokasi anggaran untuk program prioritas lebih banyak ditentukan oleh faktor-faktor non-teknokratis seperti kedekatan kepala OPD dengan kepala daerah dan kemampuan lobbying dengan legislatif, daripada faktor teknokratis seperti analisis kebutuhan atau evaluasi program sebelumnya.

Meskipun beberapa studi telah mengkaji aspek-aspek tertentu dari proses penyusunan APBD, masih terdapat kesenjangan dalam pemahaman yang komprehensif mengenai bagaimana dinamika kontestasi birokrasi memengaruhi alokasi anggaran dan implikasinya terhadap efektivitas program pembangunan. Penelitian yang ada cenderung fokus pada aspek teknis atau prosedural dari penyusunan APBD, tanpa mengeksplorasi secara mendalam dimensi politik dan sosiologis yang memengaruhi proses tersebut. Studi Winters et al. (2018) dan Hadiz (2020) mengungkapkan bahwa sejak desentralisasi, pengaruh elite lokal terhadap proses penganggaran semakin menguat, menciptakan apa yang disebut sebagai "captured democracy" di mana proses demokratis formal dimanfaatkan untuk mengamankan kepentingan elit. Namun, penelitian-penelitian tersebut belum secara spesifik menganalisis dinamika internal birokrasi dalam kontestasi anggaran dan dampaknya terhadap efektivitas alokasi anggaran.

Berangkat dari kesenjangan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam dinamika kontestasi birokrasi dalam penyusunan APBD, dengan fokus khusus pada bagaimana kompleksitas dalam proses penyusunan anggaran daerah melibatkan beragam aktor dengan kepentingan yang berbeda-beda. Penelitian ini tidak hanya mengidentifikasi ketidakefektifan alokasi anggaran, tetapi juga menganalisisnya dari perspektif sosiologis, dengan melihat proses birokrasi internal, relasi antar-pejabat, serta bagaimana dinamika kekuasaan memengaruhi keputusan alokasi anggaran. Dengan pemahaman yang lebih komprehensif tentang fenomena kontestasi birokrasi dalam penyusunan APBD, diharapkan dapat dirumuskan strategi yang lebih efektif untuk meningkatkan kualitas perencanaan dan penganggaran daerah, sehingga alokasi anggaran dapat lebih tepat sasaran dan memberikan dampak yang signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif, yang bertujuan untuk memberikan pemahaman mendalam mengenai

dinamika kekuasaan dan praktik penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pendekatan ini dipilih karena mampu menggambarkan fenomena sosial dan politik yang terjadi dalam proses penyusunan APBD secara kontekstual. Melalui metode ini, peneliti dapat menelaah peran aktor, relasi kekuasaan, serta dinamika yang terjadi selama proses perencanaan dan penganggaran. Penelitian deskriptif juga memungkinkan untuk mengungkap pola dan praktik yang tidak tampak secara kuantitatif. Dengan demikian, pendekatan ini relevan untuk mengkaji fenomena yang kompleks dan penuh nuansa seperti penyusunan APBD.

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui teknik wawancara mendalam dan studi dokumen. Wawancara dilakukan kepada informan kunci yang terlibat langsung dalam proses penyusunan APBD, seperti pejabat pemerintah daerah, anggota DPRD, dan pihak terkait lainnya. Studi dokumen dilakukan dengan menelaah berbagai sumber tertulis yang relevan, termasuk dokumen perencanaan dan penganggaran seperti Renja, KUA-PPAS, serta Peraturan Daerah yang mengatur APBD. Data primer diperoleh dari hasil wawancara langsung, sementara data sekunder diperoleh dari sumber resmi seperti Badan Pusat Statistik (BPS) dan dokumen kebijakan daerah. Kedua jenis data ini digunakan untuk memperkuat validitas temuan penelitian.

Dalam menganalisis data, penelitian ini menggunakan teknik analisis data interaktif menurut Miles dan Huberman. Proses analisis dilakukan melalui tahap reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Peneliti mengidentifikasi tema-tema utama yang muncul dari hasil wawancara dan dokumen, lalu menyusunnya dalam bentuk matriks untuk mempermudah interpretasi. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk melihat keterkaitan antar data dan memahami dinamika kekuasaan yang terjadi dalam praktik penyusunan APBD. Dengan demikian, hasil analisis dapat memberikan gambaran utuh dan mendalam mengenai proses politik-anggaran di tingkat daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses penyusunan APBD menggambarkan sebuah dinamika kompleks yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan dan tahapan yang saling berkaitan. Sebagai titik awal, Musrenbang Desa yang dilaksanakan pada Januari 2023 menjadi fondasi partisipasi masyarakat dalam menentukan prioritas pembangunan. Bappeda berperan sebagai fasilitator yang memastikan ketersediaan dokumen pendukung seperti data evaluasi program dan proyeksi kinerja. Meskipun didesain sebagai forum partisipatif, Musrenbang Desa menghadapi kendala seperti keterbatasan pemahaman masyarakat tentang teknis anggaran, dominasi elit desa, dan kecenderungan fokus pada infrastruktur fisik dibanding pembangunan non-fisik. Kendati demikian, tahap ini tetap krusial karena mencerminkan kebutuhan riil masyarakat di tingkat akar rumput.

Berlanjut ke Musrenbang Kecamatan pada Februari 2023, forum ini menjadi wadah penyalarsan dan penyaringan aspirasi dari tingkat desa. Melibatkan kepala desa

dan perwakilan masyarakat, mulai terjadi proses seleksi dan prioritasasi usulan dengan pertimbangan utama keterbatasan anggaran. Kriteria prioritasasi meliputi manfaat program bagi masyarakat luas, kesesuaian dengan RPJMD, dan kapasitas teknis OPD. Meski para pejabat OPD hadir, kontestasi pada tahap ini belum terlalu intens karena OPD cenderung bersikap pasif dan mendengarkan aspirasi.

Intensitas kontestasi mulai meningkat pada Forum OPD yang diselenggarakan Maret 2023. Tahap ini menjadi arena penyelarasan usulan program dari Musrenbang dengan prioritas sektoral masing-masing OPD. Mulai terlihat adanya kontestasi antar-OPD dalam memperebutkan alokasi anggaran, dengan strategi seperti menyajikan data urgensi program, mengaitkan program dengan visi-misi kepala daerah, dan melibatkan stakeholder eksternal. RPJMD berfungsi sebagai pedoman untuk memastikan program OPD sejalan dengan prioritas pembangunan daerah dan menghindari tumpang tindih program.

Pada Musrenbang Kota yang dilaksanakan akhir Maret 2023, terjadi proses integrasi dan prioritasasi program yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Ruang negosiasi pada tahap ini semakin didominasi kepentingan politik, khususnya intervensi anggota DPRD. Usulan dengan dukungan anggota DPRD cenderung lebih diperhatikan dan berpeluang besar masuk dalam RKPD. Tarik-menarik kepentingan antar-OPD semakin intensif, dengan keunggulan pada OPD yang memiliki kepemimpinan kuat, kedekatan dengan elit politik, dan dukungan data teknis yang meyakinkan.

Selanjutnya, Musrenbang Provinsi pada April 2023 menjadi tahapan yang menghubungkan program pembangunan kabupaten/kota dengan kebijakan provinsi. Forum ini fokus pada program yang akan didanai APBD Provinsi dan APBN, memastikan sinkronisasi rencana pembangunan antar tingkatan pemerintahan. Pemerintah Kota Sungai Penuh melakukan negosiasi dan advokasi intens untuk meyakinkan pemerintah provinsi tentang urgensi program yang diusulkan.

Berdasarkan hasil Musrenbang, Bappeda kemudian menyusun RKPD yang menjadi pedoman dalam penyusunan APBD. Dalam tahap asistensi penyusunan RKPD, negosiasi antara OPD dan TAPD semakin intensif. OPD berupaya mempertahankan program yang diusulkan, sementara TAPD harus selektif memastikan program tetap realistis sesuai kapasitas fiskal daerah. RKPD yang disusun harus berpedoman pada RPJMD dan menjadi landasan bagi OPD dalam menyusun Renja SKPD.

Penyusunan KUA-PPAS menjadi arena kontestasi anggaran yang lebih intens. Dokumen ini memuat arah kebijakan pendapatan, belanja, dan plafon anggaran sementara untuk OPD. Penelitian mengungkapkan bahwa struktur fiskal sangat bergantung pada dana transfer pusat (lebih dari 95%), mencerminkan tingginya ketergantungan fiskal dan lemahnya kemandirian daerah. Dalam praktiknya, penyusunan KUA-PPAS menjadi arena pertarungan antar-OPD dengan strategi beragam,

mulai dari meyakinkan TAPD tentang urgensi program, pendekatan informal, hingga mengaitkan program dengan kepentingan konstituen anggota DPRD.

Pada tahap penyusunan RKA-SKPD, proses menerjemahkan KUA-PPAS ke dalam rencana program yang lebih operasional, kontestasi juga terjadi secara internal di dalam OPD. Terjadi tarik-menarik antar bidang atau seksi yang masing-masing berupaya memaksimalkan alokasi anggaran bagi programnya. Kepala Dinas berperan penting dalam menentukan anggaran yang diusulkan, dengan berbagai pertimbangan termasuk tekanan dari anggota DPRD. Strategi yang digunakan tiap bidang meliputi penyajian data capaian kinerja, pengaitan program dengan visi-misi kepala daerah, hingga pendekatan personal kepada pimpinan OPD.

Proses penyusunan RAPBD mengintegrasikan seluruh dokumen perencanaan dan penganggaran sebelumnya. Implementasinya tidak selalu linier karena dinamika fiskal dan keterbatasan anggaran yang baru diketahui setelah keluarnya alokasi definitif dari pemerintah pusat. Pembahasan RAPBD bersama DPRD menjadi arena kontestasi terbuka antara eksekutif dan legislatif, dengan tarik-menarik kepentingan signifikan. Proses ini kerap menjadi arena "pertukaran kepentingan" agar RAPBD dapat disetujui tepat waktu.

Setelah pembahasan RAPBD mencapai titik final, dokumen tersebut diajukan ke Pemerintah Provinsi untuk evaluasi, memastikan kesesuaian dengan peraturan dan kebijakan pusat. Penetapan Perda APBD menjadi tonggak akhir proses perencanaan dan penganggaran tahunan. Penelitian mengungkapkan bahwa proses ini tidak steril dari dinamika politis, dengan adanya permintaan dari legislatif untuk alokasi insentif atau keuntungan politik tertentu yang dinegosiasikan di luar forum resmi. OPD dengan hubungan dekat atau afiliasi politik kuat dengan kepala daerah atau anggota DPRD cenderung mendapat alokasi anggaran lebih besar.

Praktik penyusunan APBD memperlihatkan ketegangan antara aspek teknokratis dan politis. Aspek teknokratis menekankan rasionalitas dan objektivitas dalam penganggaran, sementara aspek politis melibatkan negosiasi dan pertimbangan kepentingan politik. Proses yang seharusnya berjalan secara teknokratis sering terintervensi oleh kepentingan politik dan relasi kekuasaan, seperti program dengan dukungan politik kuat mendapat alokasi lebih besar terlepas dari urgensinya. Kontestasi ini juga menimbulkan implikasi berupa marginalisasi aspirasi masyarakat. Meski Musrenbang dirancang sebagai mekanisme partisipatif, banyak usulan masyarakat yang tidak lolos seleksi karena keterbatasan anggaran, dominasi kepentingan politik, atau lemahnya advokasi. Akibatnya, terjadi erosi kepercayaan masyarakat terhadap proses perencanaan partisipatif.

Ketergantungan fiskal yang tinggi pada dana transfer pusat (lebih dari 95%) menjadi implikasi lain yang mengindikasikan lemahnya kemandirian daerah dan membatasi inovasi anggaran. Dampaknya mencakup keterbatasan ruang fiskal untuk

program inovatif, fleksibilitas rendah merespon kebutuhan mendadak, dan fokus lebih besar pada pemenuhan ketentuan administratif daripada dampak riil program. Kontestasi anggaran juga terjadi di berbagai level: antar-OPD, antar-bidang dalam OPD, dan antara eksekutif-legislatif, menciptakan kompleksitas dalam pengambilan keputusan anggaran.

Bappeda dan TAPD menempati posisi kunci dalam menyeimbangkan aspirasi masyarakat, kapasitas fiskal, dan berbagai kepentingan politik. Sebagai "wasit" yang menengahi kontestasi, mereka memiliki wewenang memutuskan alokasi akhir anggaran dengan mempertimbangkan urgensi program, kapasitas fiskal, dan arahan politik kepala daerah. Meski tidak sepenuhnya steril dari pengaruh politik, Bappeda dan TAPD dengan kapasitas teknis dan legitimasi formalnya dapat menjadi penyeimbang agar proses tetap memperhatikan aspek teknokratis dan kebutuhan masyarakat.

Temuan penelitian menegaskan bahwa proses penyusunan APBD melibatkan interaksi dinamis antara aspek teknokratis-administratif dan kepentingan politik-kekuasaan. Keberhasilan mempertahankan anggaran tidak hanya bergantung pada kualitas perencanaan atau kelengkapan data, tetapi juga pada kekuatan relasi interpersonal dengan pihak berwenang. Pendekatan informal sering lebih menentukan dibanding argumentasi teknis dalam forum resmi. Meski ada mekanisme partisipatif, aspirasi masyarakat sering termarjinalkan oleh kepentingan politik, menunjukkan perlunya penguatan transparansi dalam pengambilan keputusan anggaran. Dengan pemahaman lebih mendalam tentang kontestasi birokrasi dalam alokasi anggaran, diharapkan dapat dikembangkan mekanisme yang efektif untuk memastikan anggaran benar-benar mencerminkan prioritas pembangunan dan memberikan dampak signifikan bagi kesejahteraan masyarakat.

Tabel 1. Hasil Penelitian

Tahapan	Waktu	Aktor Utama	Kegiatan Utama	Bentuk Kontestasi/Permasalahan	Temuan Kunci
Musrenbang Desa	Jan 2023	Masyarakat, Pemerintah Desa, Bappeda	Menyusun usulan prioritas pembangunan	- Rendahnya pemahaman teknis anggaran- Dominasi elit desa- Fokus pada infrastruktur fisik	Forum partisipatif awal, tetapi tidak sepenuhnya inklusif
Musrenbang Kecamatan	Feb 2023	Camat, Kepala Desa, Perwakilan	Penyaringan & penyalarsan	OPD pasif, kontestasi belum intens	Kriteria prioritas: manfaat luas,

		an Masyarakat, OPD	an usulan desa		kesesuaian RPJMD, kapasitas teknis
Forum OPD	Mar 2023	OPD, Bappeda	Penyelaras an usulan Musrenbang dengan prioritas sektoral	Kontestasi antar-OPD mulai terlihat: argumen urgensi program, visi kepala daerah	RPJMD jadi pedoman; mulai ada strategi kompetitif
Musrenbang Kota	Akhir Mar 2023	Semua OPD, DPRD, Bappeda	Integrasi & finalisasi usulan kota	Dominasi DPRD, tarik-menarik politik antar-OPD	Program yang didukung DPRD lebih mudah masuk RKPD
Musrenbang Provinsi	Apr 2023	Pemerintah Kota, Pemerintah Provinsi	Sinkronisasi program Kota-Provinsi	Negosiasi dan advokasi program ke Pemprov	Fokus pada program yang butuh dukungan APBD Provinsi/APBN
Penyusunan RKPD	Apr–Mei 2023	Bappeda, OPD, TAPD	Penyusunan RKPD berdasarkan hasil Musrenbang	Negosiasi OPD vs TAPD, batasan kapasitas fiskal	RKPD sebagai dasar Renja OPD
Penyusunan KUA-PPAS	Mei–Jun 2023	TAPD, OPD, DPRD	Menentukan kebijakan umum & plafon anggaran	Ketergantungan fiskal >95%, kontestasi antar-OPD intens	Dana transfer pusat dominan, pendekatan informal digunakan

Penyusunan RKA-SKPD	Jun-Jul 2023	OPD (internal), Kepala Dinas	Penerjemahan KUA-PPAS ke rencana operasional	Tarik-menarik antar bidang dalam OPD	Kepala Dinas kunci dalam pengambilan keputusan anggaran
Penyusunan RAPBD	Agst-Okt 2023	Eksekutif, DPRD	Integrasi semua dokumen perencanaan	Pertukaran kepentingan, kontestasi terbuka eksekutif-legislatif	Penyesuaian dengan alokasi definitif pusat, dinamika tinggi
Evaluasi Provinsi & Penetapan Perda APBD	Okt-Nov 2023	Pemerintah Provinsi, DPRD, OPD	Evaluasi akhir dan penetapan legal	Intervensi politik luar forum resmi	Kepentingan politik berperan dalam finalisasi anggaran
Keseluruhan Proses	Jan-Nov 2023	Bappeda, TAPD, OPD, DPRD, Masyarakat	Penganggaran tahunan	Ketegangan teknokratis vs politis	Aspirasi masyarakat sering termarjinalkan, transparansi perlu diperkuat

Pembahasan

Proses penyusunan APBD dimulai dari Musrenbang Desa yang dilaksanakan pada Januari 2023, sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam menentukan prioritas pembangunan. Namun, partisipasi ini seringkali terhambat oleh keterbatasan pemahaman teknis masyarakat, dominasi elit desa, dan fokus yang berlebihan pada infrastruktur fisik. Hal ini menunjukkan adanya ketimpangan dalam pengambilan keputusan yang seharusnya bersifat partisipatif dan inklusif. Menurut penelitian oleh Aldy Artrian (2011), dominasi elit lokal dalam proses perencanaan anggaran dapat mengurangi efektivitas partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk

meningkatkan kapasitas masyarakat agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam proses perencanaan anggaran daerah.

Musrenbang Kecamatan yang dilaksanakan pada Februari 2023 berfungsi sebagai forum penyelarasan dan penyaringan aspirasi dari tingkat desa. Namun, proses ini seringkali diwarnai oleh keterbatasan anggaran dan dominasi kepentingan tertentu. Kriteria prioritas program meliputi manfaat bagi masyarakat luas, kesesuaian dengan RPJMD, dan kapasitas teknis OPD. Meskipun OPD hadir dalam forum ini, mereka cenderung pasif dan hanya mendengarkan aspirasi tanpa memberikan kontribusi aktif. Hal ini menunjukkan perlunya peningkatan peran aktif OPD dalam proses perencanaan anggaran untuk memastikan program yang diusulkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Forum OPD yang diselenggarakan pada Maret 2023 menjadi arena penyelarasan usulan program dari Musrenbang dengan prioritas sektoral masing-masing OPD. Pada tahap ini, mulai terlihat adanya kontestasi antar-OPD dalam memperebutkan alokasi anggaran, dengan strategi seperti menyajikan data urgensi program dan mengaitkan program dengan visi-misi kepala daerah. RPJMD berfungsi sebagai pedoman untuk memastikan program OPD sejalan dengan prioritas pembangunan daerah dan menghindari tumpang tindih program. Namun, kontestasi ini seringkali lebih dipengaruhi oleh kekuatan politik dan hubungan personal daripada pertimbangan teknokratis. Menurut Artrian (2011), kekuatan relasi interpersonal dengan pihak berwenang seringkali lebih menentukan dibandingkan argumentasi teknis dalam forum resmi.

Musrenbang Kota yang dilaksanakan pada akhir Maret 2023 merupakan proses integrasi dan prioritas program yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Namun, ruang negosiasi pada tahap ini semakin didominasi oleh kepentingan politik, khususnya intervensi anggota DPRD. Usulan dengan dukungan anggota DPRD cenderung lebih diperhatikan dan berpeluang besar masuk dalam RKPD. Tarik-menarik kepentingan antar-OPD semakin intensif, dengan keunggulan pada OPD yang memiliki kepemimpinan kuat dan kedekatan dengan elit politik. Hal ini menunjukkan bahwa proses perencanaan anggaran tidak sepenuhnya steril dari dinamika politis.

Ketergantungan fiskal yang tinggi pada dana transfer pusat (lebih dari 95%) menjadi implikasi lain yang mengindikasikan lemahnya kemandirian daerah dan membatasi inovasi anggaran. Dampaknya mencakup keterbatasan ruang fiskal untuk program inovatif, fleksibilitas rendah merespon kebutuhan mendadak, dan fokus lebih besar pada pemenuhan ketentuan administratif daripada dampak riil program. Menurut Kementerian Keuangan, pada tahun 2024, Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya berkontribusi sekitar 28,7% terhadap pendapatan daerah, sedangkan transfer dari pemerintah pusat sekitar 65,7%. Hal ini menunjukkan bahwa sumber pendapatan daerah masih bergantung pada transfer dana dari pusat dan kemandirian fiskal daerah masih

lemah. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk meningkatkan PAD agar daerah dapat lebih mandiri dalam pembiayaan Pembangunan

Praktik penyusunan APBD memperlihatkan ketegangan antara aspek teknokratis dan politis. Aspek teknokratis menekankan rasionalitas dan objektivitas dalam penganggaran, sementara aspek politis melibatkan negosiasi dan pertimbangan kepentingan politik. Proses yang seharusnya berjalan secara teknokratis sering terintervensi oleh kepentingan politik dan relasi kekuasaan. Menurut Artrian (2011), pendekatan informal sering lebih menentukan dibanding argumentasi teknis dalam forum resmi. Dengan pemahaman lebih mendalam tentang kontestasi birokrasi dalam alokasi anggaran, diharapkan dapat dikembangkan mekanisme yang efektif untuk memastikan anggaran benar-benar mencerminkan prioritas pembangunan dan memberikan dampak signifikan bagi kesejahteraan masyarakat.

KESIMPULAN

Penelitian ini secara komprehensif mengidentifikasi dan menganalisis dinamika kontestasi birokrasi dalam proses penyusunan APBD. Temuan penelitian menegaskan bahwa alokasi anggaran daerah tidak semata-mata ditentukan oleh pertimbangan teknokratis dan kebutuhan masyarakat, melainkan juga dipengaruhi secara signifikan oleh interaksi kepentingan antar-aktor birokrasi, baik di tingkat OPD, antara eksekutif dan legislatif, maupun pengaruh relasi politik. Proses penyusunan APBD menjadi arena negosiasi dan tawar-menawar di mana kekuatan relasi interpersonal dan dukungan politik seringkali lebih menentukan keberhasilan dalam mempertahankan atau meningkatkan alokasi anggaran dibandingkan dengan argumentasi teknis yang kuat. Akibatnya, aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui mekanisme partisipatif seperti Musrenbang berpotensi termarginalkan oleh dominasi kepentingan politik dan keterbatasan anggaran. Ketergantungan fiskal yang tinggi pada transfer pusat semakin mempersempit ruang fiskal daerah untuk inovasi dan respons terhadap kebutuhan lokal yang mendesak.

Berdasarkan temuan penelitian, beberapa saran penting dapat diajukan untuk meningkatkan kualitas perencanaan dan penganggaran daerah. Pertama, perlu adanya penguatan mekanisme transparansi dan akuntabilitas dalam setiap tahapan penyusunan APBD, sehingga proses pengambilan keputusan alokasi anggaran dapat lebih mudah dipantau oleh publik dan meminimalisir praktik-praktik informal yang merugikan. Kedua, kapasitas teknokratis aparatur daerah, terutama Bappeda dan TAPD, perlu terus ditingkatkan agar mampu menjadi penyeimbang yang lebih efektif terhadap tekanan politik dalam proses penganggaran. Ketiga, mekanisme partisipasi masyarakat dalam Musrenbang perlu dievaluasi dan diperbaiki agar aspirasi yang disampaikan dapat lebih terakomodasi dalam prioritas pembangunan daerah, misalnya dengan memperjelas kriteria prioritas usulan dan memberikan umpan balik yang transparan kepada

masyarakat terkait usulan mereka. Terakhir, upaya untuk meningkatkan kemandirian fiskal daerah melalui optimalisasi sumber-sumber pendapatan asli daerah perlu terus didorong agar daerah memiliki ruang fiskal yang lebih luas untuk melaksanakan program pembangunan yang inovatif dan responsif terhadap kebutuhan lokal.

DAFTAR PUSTAKA

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press.
- Arahman, H. (2020). Kontestasi Birokrasi dalam Proses Penyusunan Anggaran Publik: Studi Kasus pada Tiga Pemerintah Daerah di Pulau Sumatera. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 12(1), 45-67.
- Arahman, H., & Kumorotomo, W. (2020). Politik Anggaran dalam Pemerintahan Daerah: Dinamika Kekuasaan dan Kepentingan pada Proses Penyusunan APBD. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(2), 78-96.
- Artrian, A. (2011). *Kontestasi Aktor Perumus Kebijakan Anggaran Daerah (Studi Kasus Dalam Penyusunan APBD Kota Bontang Tahun Anggaran 2010)* [Tesis, Universitas Gadjah Mada]. <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/52672>.
- Bank Dunia. (2022). *Improving Agricultural Public Expenditure Quality in Indonesia: Toward Better Performance and Results*. World Bank Group.
- Brodjonegoro, B., & Asanuma, S. (2020). Regional Autonomy and Fiscal Decentralization in Democratic Indonesia. *Asian Economic Policy Review*, 15(1), 43-63.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2018). *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (5th ed.). SAGE Publications.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2023). *Analisis Belanja APBD Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun Anggaran 2022*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Efriza, M., & Supena, P. (2021). Visible and Invisible Process: Menyibak Tabir Proses Penyusunan APBD di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Politik Indonesia*, 6(2), 203-224.
- Hadiz, V. R. (2020). *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets* (2nd ed.). Routledge.
- Kementerian Dalam Negeri. (2022). *Laporan Evaluasi Kinerja Program dalam APBD Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2021*. Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.
- Kementerian Keuangan. (2023). *Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2023*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2024). *Kemandirian Fiskal: Antara Cita-Cita dan Realita Bergantung pada Transfer Pusat*.

<https://mediakeuangan.kemenkeu.go.id/article/show/kemandirian-fiskal-antara-cita-cita-dan-realita-bergantung-pada-transfer-pusat>

- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2018). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (4th ed.). SAGE Publications.
- Muh. Hamka, Santoso, B., & Pramusinto, A. (2022). Aktor dan Jejaring Kekuasaan dalam Penganggaran Daerah: Studi Kasus pada Kabupaten Takalar. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 24(1), 35-52.
- Nugroho, P. B., & Hanida, R. P. (2021). Intervensi DPRD dalam Proses Penyusunan APBD: Kajian Empiris pada 12 Kabupaten/Kota di Pulau Jawa. *Jurnal Kebijakan Publik dan Administrasi*, 9(2), 116-134.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration* (5th ed.). Routledge.
- Pramono, J. (2021). APBD sebagai Kontrak Sosial: Refleksi dan Evaluasi Pengelolaan Keuangan Daerah di Indonesia. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Publik*, 8(1), 45-63.
- Saiful, M., & Pribadi, U. (2021). Determinan Non-Teknokratis dalam Alokasi Anggaran Daerah: Studi Kasus pada Lima Kabupaten di Jawa Timur. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, 12(2), 187-206.
- Shah, A., & Thompson, T. (2004). Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours, and Road Closures. *Policy Research Working Paper Series 3353*. The World Bank.
- Simanjuntak, K. M., & Hidayanto, M. F. (2022). Tantangan dan Prospek Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Tinjauan Kritis Setelah Dua Dekade Implementasi. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, 22(1), 78-97.
- Sukesti, F. (2019). Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan APBD di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Administrasi Publik dan Pembangunan*, 10(1), 23-41.
- Wahab, S. A. (2019). Pluralisme Birokrasi dan Perumusan Kebijakan Publik. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 18(2), 112-130.
- Wibowo, A., & Alwi, M. (2019). Siklus Perencanaan dan Penganggaran Daerah dalam Kerangka Otonomi: Refleksi dari Sepuluh Tahun Pelaksanaan. *Jurnal Pembangunan Daerah*, 7(1), 67-85.
- Widodo, S., Priyarsono, D. S., & Mulatsih, S. (2021). Evaluasi Alokasi Anggaran Sektor Pertanian dan Kontribusinya terhadap PDRB: Studi Empiris pada 100 Kabupaten di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Pertanian dan Agribisnis*, 5(2), 376-393.
- Wildavsky, A., & Caiden, N. (2004). *The New Politics of the Budgetary Process* (5th ed.). Pearson Longman.

Reslaj: Religion Education Social Laa Roiba Journal

Volume 7 Nomor 8 (2025) 2537 – 2552 P-ISSN 2656-274x E-ISSN 2656-4691

DOI: 10.47476/reslaj.v7i8.7955

Winters, J. A., Tapsell, R., & Dijkstra, F. (2018). Democracy, Decentralization, and Corruption: The Role of Political Incentives in Local Governance. *Journal of Contemporary Asia*, 48(4), 620-645.