

Dr. Oktavianus Pasoloran, S.E., M.Si., Ak. CA

NARSISISME PENGANGGARAN DAERAH

Sebuah Kajian Etno-Semiotika



UKI TORAJA
PRESS

NARSISISME PENGANGGARAN DAERAH

SebuahKajianEtno-Semiotika

Dr. Oktavianus Pasoloran, S.E., M.Si., Ak, Ca



**Penerbit:
UKI Toraja Press**

NARSISISME PENGANGGARAN DAERAH

Sebuah Kajian Etno-Semiotika

PENERBIT UKI TORAJA PRESS

Jln. Nusantara No. 12 Makale 91811 Tana Toraja Telp. (0423) 22468/887, Fax (0423) 22073

E-mail: ukitoraja@yahoo.com

Cetakan ke-1

Tahun 2022

Editor: Dr. Rigel Sampelolo, M.Pd.
Desain Sampul: Drs. Perdy Karuru, M.Pd.

Hak cipta dilindungi undang-undang.
Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun termasuk dengan cara penggunaan mesin foto kopi tanpa izin sah dari Penerbit.

Karya kecil ini kupersembahkan untuk:

**Istriku, Sherley R Lobo
Anakku tercinta Yoga Khoniel Pasoloran dan
Amanda Evania Pasoloran**

KATA PENGANTAR

KEPALA LEMBAGA LAYANAN DIKTI WILAYAH IX

Puji syukur kita panjatkan kehadiran Allah SWT atas terbitnya buku “Narsisisme Penganggaran Daerah: Sebuah Kajian Etno-Semiotika”. Penulisan dan penerbitan buku adalah sebuah tradisi akademik yang sangat baik, karena itu perlu terus menerus didorong agar tumbuh berkembang di lingkungan kampus. Kita menyadari bahwa buku adalah media penunjang kemajuan ilmu pengetahuan. Komunikasi gagasan dan temuan-temuan baru, salah satunya dilakukan melalui penerbitan buku. Jumlah publikasi ilmiah, baik yang berbentuk buku maupun artikel jurnal merupakan salah satu indikator kinerja perguruan tinggi.

Dalam lingkup LLDikti Wilayah IX, terdapat peningkatan yang sangat signifikan dalam kenaikan jabatan fungsional termasuk Guru Besar, sehingga kewajiban menulis buku bagi seorang dosen adalah sebuah keniscayaan. Dosen merupakan komponen terpenting dalam penyelenggaraan satuan pendidikan tinggi. Dosen merupakan pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat. Wujud kompetensi profesional dosen salah satunya adalah kemampuan mendiseminasi bidang keilmuannya melalui penulisan buku.

Saya menyambut dengan baik dan penghargaan atas karya tulis Dr. Oktavianus Pasoloran, yang juga saat ini menjabat sebagai Rektor Universitas Kristen Indonesia Toraja, yang telah memberikan sebuah pemikiran dan perspektif kritis dalam Penganggaran Daerah. Semoga menjadi motivasi bagi dosen khususnya dalam lingkup Universitas Kristen Indonesia Toraja untuk meningkatkan kompetensinya dalam penulisan buku. Juga selamat kepada penerbit UKI Toraja Press sebagai university press yang akan menjadi pendukung pelaksanaan tri dharma perguruan tinggi dan yang bertanggungjawab dalam mempublikasikan aset intelektual perguruan tinggi kepada masyarakat.

Semoga buku ini dapat memberikan sumbangsih terhadap khasanah ilmu pengetahuan bagi insan perguruan tinggi dan masyarakat luas.

Makassar, Juni 2023
Kepala LLDikti Wil. IX

Dr. Andi Lukman, M.Si

DARI PENULIS

Puji syukur penulis kehadiran Tuhan Yang Maha Pengasih, karena atas kasih dan karunia-Nya buku ini dapat diselesaikan. Buku ini merupakan hasil penelitian terkait dengan fenomena narsisisme dalam penganggaran daerah khususnya kebijakan dana aspirasi masyarakat dengan pendekatan interpretif-kritis dalam kajian etno-semiotika.

Buku ini berangkat dari mitos Yunani, Narcissus, Kisah Narcissus adalah sebuah mitos Yunani kuno. Karena ketampanannya banyak yang jatuh cinta kepadanya, salah satunya bidadari bernama Echo, namun cintanya ditolak oleh Narcissus. Nemesis mengutuk Narcissus supaya jatuh cinta kepada bayangannya dalam air pada sebuah kolam. Narcissus telah terperangkap dalam self-love dan tidak dapat membedakan antara realitas dan ilusi, akhirnya Narcissus bunuh diri dan berubah menjadi bunga narcissus (yellow daffodil). Cerita Narcissus adalah sebuah figurasi simbol dari subjek modern. Mitos tersebut telah menjadi wacana psikologis dan Freud berhasil membawa gagasan narsisisme tersebut ke dalam konsep psikoanalitik. Dengan pendekatan intertekstualitas penulis mencoba pertama, menelusuri symbol narcissus yang memiliki bentuk spesifik "signness" dalam "isinya" yang berfungsi sebagai tingkat ekspresi untuk konten narsisisme. Kedua, untuk memperoleh pemahaman bahwa simbol tersebut memiliki kemampuan untuk "menyimpan teks" dalam hal ini dana aspirasi masyarakat sebagai bagian dari kebijakan penganggaran daerah.

Narsisisme dalam penganggaran daerah dapat diamati melalui penelusuran pada tanda "dana aspirasi masyarakat" yang diciptakan oleh aktor penganggaran daerah dan sebagai bentuk dinamika penganggaran daerah dalam membentuk identitas yang melekat pada anggota DPRD sebagai wakil rakyat atau birokrat sebagai pelayanan masyarakat. Dana aspirasi masyarakat menjadi "expression" dari kultur anggaran daerah sebagai bentuk "fisis"

dari kepentingan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Ketika identitas tersebut menjadi “motif” untuk memperoleh kepentingan “pribadi” atau “kelompok tertentu” atas nama masyarakat, maka dana aspirasi telah digunakan sebagai sarana “impression” bahwa mereka “seolah-olah” peduli dengan masyarakat. Dengan demikian dana aspirasi masyarakat bukan lagi realitas sesungguhnya tetapi telah menjadi narsisme politik anggaran sebagai cerminan “politik seduksi” (politics of seduction). Dana aspirasi telah menjadi simularka politik anggaran dan telah “terputus” dari akar budayanya (loss of culture).

Berdasarkan kajian etno-semiotika, dimana dana aspirasi masyarakat sebagai tanda dan menjadi bagian dari kebijakan penganggaran daerah diamati dalam dimensi sosialnya, maka digunakan dua tingkat analisis yaitu analisis mikro, menyangkut pengalaman langsung dalam kehidupan sehari-hari aktor anggaran daerah berhadapan tanda, dan analisis tingkat makro yang terkait dengan konteks relasi sosiopolitik dan institusi dibalik teks.

Buku ini terdiri dari sepuluh bab dan secara umum menjelaskan beberapa hal, pertama, dana aspirasi masyarakat sebagai penanda, dalam sudut pandang legislatif atau anggota DPRD sebagai sarana atau upaya untuk mengimplementasikan fungsi legislatif dalam menyalurkan aspirasi masyarakat yang diperoleh pada saat melakukan tugas reses. Pada tingkat petanda, mereka menempatkan dana aspirasi masyarakat dalam anggaran daerah sebagai sarana untuk melayani kepentingan masyarakat “konstituen”, dan menjadi salah satu pertimbangan untuk melakukan pemerataan antara daerah pemilihan.

Kedua, pada tingkat mikro, dana aspirasi masyarakat beroperasi pada wilayah konotasi sebagai tanda yang berkaitan dengan kode nilai, makna sosial serta berbagai perasaan, sikap atau emosi yang dikesankan oleh informan. Perangkat pemerintah daerah yang menjadi “objek” dana aspirasi masyarakat untuk di masukkan dalam program kerja dan anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah,

mengekspresikan dana aspirasi masyarakat tidak lebih sebagai “locker” yang sulit dikelola karena bermainnya beragam kepentingan di dalamnya. Dalam sudut pandang masyarakat, dana aspirasi masyarakat dianggap tidak memberikan dampak yang luas bagi masyarakat. Program dan kegiatan yang menjadi “muatan” dana aspirasi sulit diharapkan untuk memberikan manfaat mendasar sesuai kebutuhan masyarakat. Hal ini juga disebabkan dana yang diserap oleh program sangat tidak efektif. Tingginya tingkat penyagunaan anggaran daerah menunjukkan bahwa anggaran daerah khususnya dana aspirasi masyarakat tidak berdaya dalam lingkaran politik dan kekuasaan

Ketiga, pada tingkat makro, dana aspirasi masyarakat sebagai mitos yang sebetulnya arbiter dan konotatif. Dana aspirasi masyarakat sebagai mitos, dapat diamati pada bagaimana dana aspirasi berevolusi sebagai mitos. Dana aspirasi masyarakat adalah bagian dari “budget politics narcissism”, telah berdifusi sebagai narasi yang diciptakan untuk sebuah kepentingan dan menjadi ritual dalam penganggaran daerah dan akhirnya menjadi “sakral”, karena mulainya muncul gerakan-gerakan sosial yang menyangsikan kebijakan dana aspirasi masyarakat sebagai sarana untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai salah satu jalan keluar, buku ini mencoba untuk mengusulkan sebuah model politik anggaran daerah yang lebih memberdayakan dan emansipatoris, dimana, “kita” yaitu “masyarakat” menjadi pusat episentrum dari seluruh proses penganggaran daerah. Dana aspirasi masyarakat bukan hanya menjadi bentuk “simpati” tetapi menjadi bentuk “empati” dari para aktor anggaran untuk menjalankan “amanah” sebagai wakil dan pelayan masyarakat. Motivasi yang lebih bersifat egoistik “narsisisme” harus didorong pada pencapaian empathic concern yang merupakan respon dari motivasi altruistik.

Penyusunan buku ini mendapatkan begitu banyak bantuan dari berbagai pihak. Karena itu, saya ucapkan terima kasih kepada tim

promotor saya pada saat menepuh program doktor pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin yaitu, Bapak Prof. Eko Ganis Sukoharsono, SE.,MCom (Hons), CSRS, Ph.D (Guru Besar Ilmu Akuntansi Sosial dan Lingkungan Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang), Bapak Dr. Darwis Said, SE., M.SA, Ak (Dosen Program Doktor Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin Makassar) dan Bapak Dr. Yohanis Rura, SE., M.SA., Ak (Dosen Program Doktor Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin Makassar). Terima kasih kepada Bapak Prof. Dr.Haris Maupa, SE.,M.Si. (Ketua Program Studi Ilmu Ekonomi Program Doktor Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin Makassar). Terima kasih kepada Bapak Dr. Andi Lukman, M,Si selaku Kepala LLDikti IX yang telah bersedia memberikan sambutan pada buku ini. Terima kasih kepada teman-teman dosen pada Program Magister Akuntansi Universitas Atma Jaya Makassar dan juga kepada rekan-rekan pimpinan Universitas Kristen Indonesia Toraja atas dukungan yang diberikan. Penulis juga tidak lupa mengucapkan terima kasih kepada Dr. Rigel Sampelolo, S.Pd, M.Pd dan Dr. Perdy Karuru, M.Pd sebagai tim editor UKI Toraja Press yang telah bersedia menerbitkan buku ini.

Buku ini tentu saja tidak luput dari berbagai kekurangan. Untuk itu, penulis sangat mengharapkan berbagai masukan, kritik dan saran yang konstruktif dari para pembaca. Semoga buku ini bermanfaat bagi banyak pihak.

Makale, Juni 2023

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL	ii
KATA PENGANTAR	v
DARI PENULIS.....	vii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENGANTAR	
Reformasi Penganggaran Daerah: Krisis Legitimasi . 1	
Akuntansi Anggaran: Praktek Sosial dan Perangkat	
Linguistik.....	9
Narsisisme dan Penganggaran Daerah: Perspektif	
Semiotika	13
BAB II KONSEP NARSISISME: PENGANGGARAN DAERAH	
SEBAGAI KONSTRUKSI SOSIAL	
Pengantar: <i>In Memory of Narcissus</i>	24
Teks dan Intertekstualitas: Proses Mereproduksi Makna	
.....	25
Intertekstualitas: Dari Narcissus ke Narsisisme	29
Narsisisme Sebagai Karakteristik Kepribadian	31
Pemimpin Narsisis: Patologi Organisasi.....	36
Narsisisme Politik: Citra dan Realitas	40
Narsisisme dalam Penganggaran Daerah: Perspektif	
Politik Anggaran.....	46
BAB III INTERPRETIF-KRITIS DAN ETNO-SEMIOTIKA:	
PARADIGMA DAN METODA PENELITIAN	
Semiotika: Tanda dan Interpretasi Makna.....	50
Semiotika Roland Barthes	53

Etno-Semiotika: Sebuah Gagasan Metodologi Alternatif	57
Semiotika Anggaran Daerah: Basis Filsafat Roland Barthes	60
BAB IV POTRET DAN ORIENTASI ANGGARAN DAERAH	
Pencapaian Tujuan dan Fungsi Anggaran Daerah ..	69
Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dalam Perspektif Desentralisasi	71
Postur APBD: “ <i>Body is Not Ideal</i> ”	76
Anggaran Daerah dalam Lingkaran Kepentingan ...	80
BAB V POLITIK ANGGARAN DAERAH: INTERAKSI EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBD	
Sketsa Keagenan, Interaksi Politisi-Birokrat	85
Politik Anggaran Daerah: Ruang dan Akses Kepentingan Masyarakat	89
Hubungan Keagenan: Konflik dan Konspirasi Kepentingan	96
BAB VI REALITAS “DANA ASPIRASI MASYARAKAT”: ANOMALI PENGANGGARAN DAERAH	
Menelusuri Jejak Dana Aspirasi Masyarakat.....	103
Dana Aspirasi Masyarakat: Sebuah Kebijakan Populis	110
Dana Aspirasi: “ <i>Pork Barrel</i> ” dan Siklus Politik Anggaran Daerah.....	113
Dana Aspirasi Masyarakat: Peran dan Pengaruh Legislatif	117

**BAB VII ETNO-SEMIOTIKA DANA ASPIRASI MASYARAKAT:
MEMAHAMI RELASI SIMBOL DAN REALITAS PADA
TINGKAT MIKRO**

Dana Aspirasi Masyarakat dalam Relasi Simbol dan Realitas.....	125
Analisis Mikro: Anggaran Sebagai Produk Budaya.....	129
Makna Konotasi Dana Aspirasi Masyarakat: Sudut Pandang Birokrat.....	133
Potensi Penyimpangan: Sudut Pandang Auditor...	134
Inspirasi dan Konspirasi Aktor Anggaran Daerah: Sudut Pandang Lembaga Swadaya Masyarakat	136
Kehilangan Makna dan Tidak Berdampak: Sudut Pandang Masyarakat.....	139

**BAB VIII MITOS DANA ASPIRASI MASYARAKAT: ANALISIS
TINGKAT MAKRO**

Aktor Politik Sebagai Pencipta Mitos.....	141
Mitos “Dana Aspirasi Masyarakat”.....	145
Tahap Difusi.....	149
Tahap Ritual.....	152
Tahap Sakral.....	155
Mistifikasi Penganggaran Daerah.....	157

**BAB IX KEBIJAKAN ANGGARAN DAERAH: FASILITATOR
NARSISISME EKTRIM**

Aura Akuntansi Anggaran.....	164
Diskursus dan Potensi Narsisisme Penganggaran Daerah	168

Penganggaran Daerah dan <i>Mirror Image</i> Dana Aspirasi Masyarakat.....	176
---	-----

BAB X MENUJU PENGANGGARAN DAERAH YANG MEMBERDAYAKAN DAN EMANSIPATORIS

Narsisisme Dana Aspirasi Masyarakat: <i>Lack of Emphaty</i>	184
Mewujudkan Kesejahteraan: Motivasi Altruistik Aspirasi Masyarakat.....	191
Aspirasi Masyarakat: Jantung Politik Anggaran Daerah	196
Penganggaran Daerah yang Memberdayakan dan Emansipatoris.....	203

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENGANTAR

*Whoever loves becomes humble. Those who love have,
so to speak, pawned a part of their narcissism.
- Sigmund Freud*

Reformasi Penganggaran Daerah: Krisis Legitimasi

Paradigma baru dalam reformasi pengelolaan keuangan negara merupakan infrastruktur bagi penyelenggara keuangan yang harus diikuti dengan perubahan *mindset* aparatur dan organisasinya, dalam hal ini instansi pemerintah pusat maupun daerah. Perubahan ini tidak terlepas dari upaya untuk mencapai kondisi tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*), sebagai suatu konsep yang berhubungan dengan paradigma baru *civil society* dan dirancang untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas.

Sistem penganggaran daerah telah mengalami perubahan yang signifikan. Aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget* (Yuwono *et al.*, 2005). Indikator keberhasilan sistem Anggaran Berbasis Kinerja adalah *performance* atau prestasi dari tujuan atau hasil anggaran dengan menggunakan dana secara efisien. Hal ini dapat tercapai dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan untuk melihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan.

Sebagai alat utama manajemen keuangan pemerintah, anggaran merupakan bagian yang logis untuk memfokuskan

upaya reformasi. Anggaran bersinggungan dengan semua aspek reformasi pemerintahan termasuk kebijakan fiskal, reformasi administrasi, upaya kebijakan anti korupsi, kebijakan sosial, dan layanan publik. Pada tingkat daerah, penganggaran dapat digambarkan sebagai serangkaian langkah-langkah yang memiliki pranala kebijakan (preferensi kebutuhan masyarakat) melalui perencanaan keuangan. Beberapa bukti menunjukkan bahwa peningkatan keterlibatan masyarakat lokal dalam proses anggaran dapat menyebabkan peningkatan efisiensi anggaran, pelayanan dan investasi di daerah (Schaeffer dan Yilmaz, 2008).

Inovasi anggaran pemerintah daerah dirancang untuk meningkatkan akuntabilitas keuangan yang mengharuskan pemerintah daerah secara bijaksana mengelola keuangan dan memastikan integritas dalam pelaporan keuangan dan non-keuangan, pengendalian, penganggaran, dan sistem kinerja (Sahgal dan Chakrapani, 2000). Menurut Schaeffer dan Yilmaz (2008), pertanggungjawaban keuangan pemerintah daerah dapat diperkuat dengan melakukan integrasi pendekatan pada sisi penawaran akuntabilitas sektor publik, yaitu temuan audit publik dengan sisi permintaan akuntabilitas sosial, yaitu tingkat akses informasi pada keuangan pemerintah daerah.

Mekanisme akuntabilitas publik pada dasarnya bertujuan untuk menjaga penyalahgunaan sumber-sumber anggaran. Alat-alat sisi permintaan dapat menjadi instrumen dalam mengidentifikasi kebutuhan dan preferensi warga dan mencegah penyalahgunaan dan misalokasi sumber daya publik. Sisi permintaan tersebut antara lain; informasi keuangan daerah yang

dapat diakses oleh publik, keterlibatan publik yang kuat dalam proses anggaran melalui praktik penganggaran partisipatif, analisis independen anggaran publik, dan pemantauan pelaksanaan anggaran (Schaeffer dan Yilmaz, 2008). Namun, pendekatan akuntabilitas publik dan sosial harus dijumpai untuk memastikan bahwa warga negara memiliki kemampuan dan kesempatan dalam menuntut akuntabilitas dan pemerintah daerah memiliki sarana dan insentif untuk merespon tuntutan warga atas akuntabilitas dan pemberian layanan lebih baik (Yilmaz *et al.*, 2008).

Reformasi pengelolaan keuangan daerah juga telah membawa dampak besar terhadap perubahan kebijakan akuntansi pemerintahan yang berhubungan dengan sistem dan basis pencatatan, yaitu perubahan *single entry* menjadi *double entry* dan basis kas menjadi basis akrual. Tahapan perubahan sistem tersebut telah dimulai melalui penerapan *cash towards accrual*. Namun, teknik akuntansi, perhitungan, standar, aturan, dan peraturan diterapkan dalam praktik akuntansi pemerintahan belum mencerminkan adanya pencapaian tujuan organisasi dan sosial. Pelaporan akuntansi keuangan menunjukkan bentuk sempit dan pembatasan pada akuntabilitas sosial (Shearer, 2002). Tujuan *national accounting* yang mengarah pada Produk Domestik Bruto dan pertumbuhan ekonomi masih terkait dengan konsepsi sempit tentang "kepentingan umum" yang didefinisikan melalui ajaran instrumental analisis biaya-manfaat, moral utilitarianisme dan *neoclassical economics* (Gray, *at al.*, 1996; Tinker dan Gray, 2003).

Semua tujuan tersebut menempatkan kepentingan uang, modal, dan kekuasaan lebih dari kepentingan sosial ekonomi.

Penganggaran daerah dalam proses usulan dan pembahasannya kerap mengabaikan aspek kepentingan publik. Partisipasi publik dalam hal ini amat minim karena aspirasi rakyat yang mestinya disampaikan oleh anggota legislatif, cenderung terabaikan. Oleh karena itu, anggaran tidak dapat diharapkan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat. Banyak contoh yang ditemukan bahwa pelayanan pendidikan, kesehatan, transportasi, fasilitas sosial, dan berbagai pelayanan jasa yang dikelola pemerintah tidak memuaskan masyarakat. Gejala ini menunjukkan bahwa pelayanan publik yang dikelola pemerintah secara hierarkis cenderung bercirikan *over bureaucratic, bloated, wasteful*, dan *under performing* (Tolofari, 2005).

Gurgur dan Shah (2002), menemukan bahwa kurangnya orientasi pelayanan di sektor publik, demokratisasi institusi yang lemah, isolasi ekonomi (perekonomian tertutup), masa lalu kolonial, internal kontrol birokrasi terpusat dan pengambilan keputusan adalah penyebab utama korupsi di daerah. Hal ini ditunjukkan dengan tingginya tingkat penyimpangan atau korupsi pada organisasi sektor publik khususnya yang berhubungan dengan pengelolaan anggaran daerah. Perkembangan korupsi yang terus meningkat di daerah dan banyaknya kepala daerah di Indonesia yang tersangkut perkara korupsi menunjukkan bahwa keuangan daerah merupakan sektor yang paling rawan dikorupsi. Picur (2003) menunjukkan bahwa pemerintah sengaja melakukan manipulasi belanja pemerintah

untuk menciptakan ilusi fiskal dan mendapatkan keuntungan dari ilusi tersebut. Dollery dan Worthington (1996), mengindikasikan adanya keuntungan yang didapat pemerintah daerah dengan melakukan ilusi fiskal melalui peningkatan belanja dan penurunan pendapatan pajak. Pemerintah daerah akan mendapatkan bantuan dari pemerintah pusat yang lebih besar dengan melakukan ilusi fiskal tersebut.

Salah satu penyebab maraknya praktik korupsi di Indonesia adalah rendahnya akuntabilitas birokrasi publik. Fenomena yang berkembang di Indonesia menunjukkan birokrasi dan korupsi menjadi dua hal yang tidak terpisahkan. Hal ini tentu mengkhawatirkan, korupsi telah memiliki struktur dan menjadi kultur dalam proses birokrasi. Sistem birokrasi yang seharusnya memberikan dukungan utama dalam suatu negara modern, justru pada praktiknya banyak menjadi sumber masalah, yang menjadi penghambat dalam penyelenggaraan sistem negara. Struktur penganggaran daerah menunjukkan porsi yang tidak seimbang antara belanja pegawai dan belanja modal.

Penganggaran daerah sebagai kumpulan dari anggaran banyak satuan kerja (dinas, badan, kantor, sekretariat) sangat tergantung pada kebutuhan di setiap satuan kerja. Suatu satuan kerja bisa saja mengusulkan anggaran yang tidak wajar (seperti dinaikkan atau *mark-up*), tidak penting (tidak sesuai dengan prioritas), dan pengurangan dari anggaran tahun sebelumnya (Halim dan Abdullah, 2009). Program kesejahteraan sosial dan pemberdayaan masyarakat masih sering dimanipulasi sebagai mercusuar politik para kepala daerah, elite politik, birokrasi dan

pengusaha. Padahal, gen primitif birokrasi menurut Thomson (1961), akan memutuskan mata rantai kesejahteraan sosial yang pemenuhannya merupakan kewajiban mutlak (*positive measures*) negara. Salah satu faktor mengapa birokrasi (dari pusat sampai daerah) sibuk berwacana tanpa aksi progresif karena budaya tirani legitimasi. Birokrasi memiliki instrumen perundang-undangan, kebijakan dan segala hierarki kewenangannya, memiliki sumber daya, informasi dan uang. Namun, itu dijalankan tanpa roh dan pengawasan.

Pola organisasi yang cenderung menggunakan kepemimpinan karismatik dan elitis mengakibatkan kinerja organisasi seolah-olah terkendali melalui peran dominan individu pemimpinnya. Chatterjee dan Hambrick (2006) menyebutnya sebagai narsisisme yang terkait dengan kepemimpinan personal karismatik. Bahkan, salah satu teori narsisisme populer berpendapat bahwa narsisis menggunakan orang lain, melalui meta-persepsi mereka, untuk mempertahankan persepsi positif diri mereka (Morf dan Rhodewalt, 2001). Menurut Evers dan Tilman (1990), dalam birokrasi, orang-orang tertentu dimasukkan sebagai salah satu elemen penting dalam kelompok-kelompok strategis yang terdiri dari individu-individu yang terikat oleh suatu kepentingan, yakni melindungi atau memperluas hasil yang diambil alih secara bersama, tidak hanya berbentuk harta benda tetapi juga untuk tujuan kekuasaan, prestise, pengetahuan atau keagamaan. Kepentingan ini memungkinkan untuk melakukan tindakan strategis yang bersifat jangka panjang untuk melindungi hasil dari pengambilan untuk diri sendiri. Birokrat menjadi

semakin jauh dari *social concern* dan terpisah dari masyarakat. Mereka mengharapkan hasil-hasil yang diperoleh dari tabungan yang semakin menumpuk, namun menyimpang dari realitas pelayanan publik yang mendasarinya.

Menurut Evers dan Tilman (1990), proses birokrasi di Indonesia berkembang dengan model birokrasi ala Parkinson dan ala Orwel. Birokrasi ala Parkinson adalah pola terjadinya proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktural dalam birokrasi secara tidak terkendali. Sedang birokrasi ala Orwel adalah pola birokratisasi sebagai proses perluasan kekuasaan dengan maksud mengontrol kegiatan ekonomi, politik dan sosial dengan peraturan, regulasi dan bila perlu melalui paksaan. Mekanisme kapitalisme global yang dijiplak para pejabat untuk membuat uang dengan uang, tanpa keharusan ikut terlibat dalam aktivitas yang produktif, telah memberikan kesempatan bagi birokrat yang memiliki jabatan untuk meningkatkan tuntutan mereka terhadap kumpulan kekayaan masyarakat, yang sesungguhnya tanpa memberi kontribusi kepada proses produksinya.

Pada sisi lain, legislatif yang merupakan perwujudan "wakil" rakyat, seharusnya bertindak untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penganggaran daerah justru lebih cenderung bersikap oportunistik dengan mementingkan kepentingan pribadi daripada kepentingan rakyat (Abdullah, 2004). Idealnya, perubahan paradigma pengelolaan keuangan daerah termasuk perubahan teknologi akuntansi seharusnya mampu meningkatkan akuntabilitas dan transparansi keuangan

daerah. Namun, sepertinya perubahan tersebut masih berada pada tataran mekanis teknis dan format administratif dan belum dibarengi dengan perubahan perilaku. Fenomena penyalahgunaan dan manipulasi anggaran ternyata bukan hanya melibatkan eksekutif tetapi juga legislatif. Hal ini tentu sangat menggelisahkan, bagaimana penganggaran daerah berada dalam lingkaran kepentingan politik dan kekuasaan.

Wacana dana aspirasi masyarakat telah menjadi realitas dalam penganggaran daerah. Program aspirasi masyarakat telah “diciptakan” sebagai bagian dari pemenuhan fungsi dan tanggung jawab anggota DPRD dan “dititipkan” pada program kerja dan kegiatan satuan kerja perangkat daerah sebagai bagian dari pelaksanaan anggaran pemerintah daerah. Proses dan mekanisme penyusunan anggaran sebagai salah satu realitas sosial mestinya menjadi salah satu indikator respon negara atau daerah dalam memenuhi hak-hak rakyat untuk memperoleh akses yang layak secara sosial ekonomi. Namun jika hal ini tidak dapat diwujudkan, maka akan terjadi apa yang disebut Habermas sebagai “krisis legitimasi” (*legitimation crisis*). Dalam perspektif Habermas, krisis legitimasi merupakan sebuah hasil dari ketidakmampuan sistem politik untuk mencegah kontradiksi dalam sistem sosial yang ada, sehingga pada akhirnya menciptakan situasi di mana masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap lembaga-lembaga pemerintahan/publik (Habermas, 1976). Hal ini disebabkan oleh karena terdapat sumber daya yang habis, sumber daya itu adalah makna. Hasil dari hilangnya makna di dalam sistem politik akan menghilangkan apa yang kemudian dinamakan kesetiaan dari

masyarakat terhadap lembaga-lembaga publik tersebut. Kebijakan publik lebih mengedepankan kepentingan kelompok atau ideologi politik tertentu yang diperjuangkan untuk memperoleh simpati dan kemenangannya di masa mendatang, ketimbang pada “pilihan publik” yang sebenarnya yaitu mengejar kesejahteraan dan kepentingan umum.

Evolusi penganggaran sepanjang abad kedua puluh telah dipengaruhi oleh dan karenanya mencerminkan perjuangan politik antara aktor politik, birokrasi, dan masyarakat dalam mencari legitimasi atas pengendalian anggaran dan menganjurkan adopsi sistem anggaran baru. Selain tindakan strategis dengan berbagai aktor terdapat juga berbagai faktor kontekstual seperti sistem politik, ekonomi dan sosial yang memengaruhi adopsi metode baru (Chanet *al.*, 1994). Reformasi anggaran telah terjalin dengan perkembangan ekonomi dan perubahan sosial dan ideologis (Caiden, 1988). Reformasi anggaran membutuhkan perubahan perilaku strategis dari pemangku kepentingan, birokrat, politik, dan masyarakat. Keberhasilan reformasi ini tergantung pada keberadaan sistem keuangan publik baik di pusat maupun daerah (Ahmad *et al.*, 2006).

Akuntansi Anggaran: Praktek Sosial dan Perangkat Linguistik

Akuntansi sering digambarkan sebagai bahasa bisnis (Davidson *et al.*, 1974). Teknologi bahasa akuntansi menyediakan sarana bagi pemilik, manajer dan pemangku kepentingan lainnya untuk berkomunikasi satu sama lain, merencanakan masa depan, melakukan pengendalian dan melaporkan kinerja (Crowther,

2001). Namun, banyak literatur menunjukkan bahwa akuntansi gagal untuk memuaskan dan memenuhi fungsi-fungsi tersebut. Tinker (1985) berpendapat bahwa akuntansi gagal untuk memperhitungkan nilai tambah dan nilai yang dikorbankan dalam operasi bisnis, sementara Hopper *et al.*, (1987) berpendapat bahwa akuntansi gagal untuk secara memadai menangani penyelesaian konflik distribusi.

Potter (2005), melihat akuntansi sebagai praktik sosial dan kelembagaan, bukan semata-mata praktik teknis. Usaha untuk mengadopsi paradigma sosial dan kelembagaan untuk mengeksplorasi akuntansi sebagai alat untuk melakukan intervensi dalam fungsi organisasi dan masyarakat memungkinkan untuk memperkuat gagasan bahwa akuntansi tidak hanya sebagai praktik teknis yang diterapkan untuk mengungkapkan aspek-aspek yang sudah ada atau realitas kebenaran tertentu tentang sebuah organisasi (Hines, 1988; Miller, 1994; Hopwood, 2000; McSweeney, 2000).

Menurut Potter (2005), akuntansi sebagai perangkat linguistik yang dapat dikembangkan dan diterapkan dalam kasus tertentu. Belkaoui (1980), juga mengakui bahwa akuntansi dapat disebut sebagai sebuah bahasa, karena akuntansi memiliki karakteristik leksikal maupun gramatikal. Melalui karakteristik tersebut, akuntansi dapat diartikan sebagai seperangkat simbol bahasa atau representasi simbolik yang menunjuk pada suatu makna atau realitas tertentu. Karena efek komunikatif merupakan sasaran penyampaian informasi dari penyedia informasi kepada pengguna informasi, maka ungkapan bahasa harus tepat sehingga

maknanya dapat diinterpretasikan sama persis dengan makna yang dimaksudkan. Oleh karena itu, di samping aspek sintaktik (pengukuran) dan pragmatik (kebermanfaatan), teori akuntansi perlu dikembangkan dengan mempertimbangkan aspek semantik (realitas yang direpresentasikan).

Sifat deterministik akuntansi dapat dijelaskan oleh argumen Belkaoui (1980), bahwa akuntansi bukan hanya bahasa bisnis tetapi sebenarnya bahasa dalam dirinya sendiri, menunjukkan karakteristik gramatikal dan leksikal dari bahasa. Penerimaan akuntansi sebagai bahasa menjelaskan beberapa kesulitan interpretif dengan data akuntansi. Namun, kesulitan ini juga dapat dijelaskan dengan cara di mana akuntansi digunakan (Crowther, 2001).

Meskipun pengamatan Beaver (1989) dan Eccles (1991), tentang perubahan sifat pelaporan, akuntansi dapat memberikan dasar bagi organisasi untuk merencanakan operasi mereka, untuk mengukur cara di mana rencana tersebut dilaksanakan dan melaporkan kinerja. Pelaporan tersebut tidak hanya memiliki dimensi pemangku kepentingan internal, tetapi juga dalam dimensi eksternal (Crowther, 1996). Salah satu konsekuensi dari akuntansi adalah untuk mengurangi ketidakpastian dalam pengelolaan bisnis melalui cara di mana data terstruktur, disaring dan dikumpulkan. Kesimpulan yang dapat ditarik dari hal ini adalah bahwa pengambilan keputusan didasarkan pada informasi yang tidak lengkap. Hopper *et al.*, (1987), mendalilkan bahwa akuntansi dan pengambilan keputusan merupakan konstruksi

sosial, sehingga menyiratkan bahwa makna dalam interpretasi ditempatkan pada data dan keputusan yang dibuat.

Data akuntansi tunduk pada interpretasi yang berbeda sesuai dengan kebutuhan penerima data (Hopwood, 1974). Oleh karena itu, akuntansi dapat dilihat bukan hanya memiliki peran legitimasi bagi keputusan yang dibuat tetapi juga deterministik dan sesuai interpretasi pengguna informasi. Salah satu penyebab ketegangan dalam sebuah organisasi adalah karena sifat deterministik data akuntansi yang mengarah pada keberadaan interpretasi berbeda untuk data (Hopwood, 1983). Dengan demikian, struktur dan sistem organisasi dapat menentukan efektivitas penggunaan data akuntansi (Spicer dan Ballew, 1987) dan dapat membatasi peluang bagi organisasi dan tingkat pengambilan keputusan yang diperlukan oleh tim manajemen dalam hal cara informasi yang dianalisis, disajikan, dan diinterpretasikan.

Informasi akuntansi, yang merupakan komponen kunci dari pengambilan keputusan organisasi, menyediakan mekanisme untuk menempatkan kekuasaan di tangan tim manajemen. Pada saat yang sama, karena sifat institusional perilaku organisasi, informasi akuntansi juga membatasi pilihan keputusan yang tersedia bagi manajer dan membentuk cara di mana keputusan dibuat dan diimplementasikan.

Laporan keuangan dan anggaran yang dihasilkan dalam suatu organisasi untuk pengambilan keputusan dan evaluasi kinerja memberikan contoh dari jenis ritual yang membentuk perilaku organisasi dan memberikan legitimasi kepada keputusan yang didasarkan pada ritual tersebut (Crowther, 2002). Ritual

dapat menjadi perilaku formal rutin (seperti prosedur penganggaran), tetapi juga pola perilaku informal yang didasarkan pada norma-norma untuk perilaku yang dikembangkan dari waktu ke waktu. Menurut Crowther (1996), ritual perilaku organisasi harus dipisahkan menjadi dua komponen perilaku yang berbeda, (1) perilaku *rote*, merupakan tindakan rutin (misalnya, pertemuan untuk pengendalian anggaran bulanan) yang sering dilakukan tanpa makna, (2) ritus, memberikan simbol pada keberadaan organisasi dan gerakan untuk mencapai tujuan organisasi yang terus-menerus.

Ritual penyusunan anggaran dan laporan keuangan tahunan adalah perilaku rutin untuk memenuhi tujuan simbolis yaitu mempertahankan kekompakan sosial organisasi melalui partisipasi bersama anggota organisasi dalam ritual tersebut (Frazer, 1947). Dalam perspektif Jung (Mitroff, 1983) koalisi organisasi bersama-sama dengan pola perilaku individu, menghasilkan kecenderungan perilaku yang dilembagakan. Hal ini karena *rotes* dan ritual organisasi memberikan validasi melalui hubungannya dengan masa lalu. Dalam konteks ini, rutinitas akuntansi memenuhi tujuan *kuasi-religijs* dalam organisasi bagi para anggotanya.

Narsisisme dan Penganggaran Daerah: Perspektif Semiotika

Menurut Amernic dan Craig (2010), fitur-fitur khusus yang dimiliki oleh akuntansi keuangan memfasilitasi narsisisme ekstrim dari *Chief Executive Officers* (CEO). Secara khusus, CEO yang sangat narsis merupakan pemain kunci dalam siklus wacana

yang difasilitasi oleh bahasa akuntansi keuangan dengan membangun narasi tentang perusahaan dan diri mereka sendiri, menggunakan ukuran akuntansi keuangan, dan kemudian merefleksikan bagaimana akuntansi dibangun untuk mendukung kinerja mereka. Mouck (2004), berpendapat bahwa akuntansi telah “memainkan peran besar dalam mendesain lingkungan”, yang terkait dengan anggaran, biaya, pusat laba dan sebagainya. Akuntansi memiliki keistimewaan retorik dalam “mendesain lingkungan” dari CEO narsisis.

Pada sektor privat, beberapa peneliti telah meneliti kepribadian CEO dari sudut pandang psikoanalitik menunjukkan beberapa penjelasan dan contoh sindrom kepribadian pada eksekutif (Zaleznik dan Kets de Vries, 1975; Kets de Vries dan Miller, 1985). Peneliti lainnya dengan menggunakan survei psikometrik eksekutif untuk memeriksa dimensi kepribadian tertentu, antara lain; *locus of control* (Miller *et al.*, 1982), kebutuhan untuk berprestasi (Miller dan Droge, 1986), dan toleransi terhadap risiko (Gupta dan Govindarajan, 1984), penelitian tersebut telah mampu menunjukkan hubungan yang signifikan antara dimensi kepribadian eksekutif dan kinerja organisasi. Chatterjee dan Hambrick (2006), mencoba untuk menjelaskan hubungan CEO narsis dan efek pada strategi dan kinerja perusahaan.

Beberapa penelitian sebelumnya menggunakan analisis semiotik dan retorika atas teks naratif untuk menunjukkan hubungan narsisisme dan pelaporan keuangan seperti Chariri dan Nugroho (2009), melakukan penelitian terhadap pengungkapan dan pelaporan CSR. Fitriany (2007), melakukan penelitian pada

beberapa laporan tahunan perusahaan yang mengalami kerugian menemukan bahwa manajemen membuat cerita retorika dengan memberikan argumen dan logika pembenaran melalui teks naratif. Barnard (2008), meneliti narsisisme, optimisme, ketakutan, kemarahan dan depresi pada CEO yang berdampak besar pada organisasi. Rimmel dan Jonall (2011), meneliti pernyataan CEO dalam laporan tahunan tiga perusahaan multinasional di Swedia menemukan bahwa pernyataan CEO pada dua perusahaan tidak menekankan pada angka dan teks. Chatterjee *et al.*, (2010) meneliti apakah bagian naratif pada *annual report* perusahaan di Iran memenuhi persyaratan informasi analisis keuangan. Hasil penelitiannya menunjukkan kurangnya arus informasi perusahaan Iran yang *listed* dalam memenuhi kebutuhan informasi *stockholder*.

Clatworthy dan Jones (2006), meneliti pengaruh kinerja keuangan pada karakteristik tekstual pernyataan *chairman*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pernyataan *chairman* dijadikan sebagai subjek pada teknik manajemen kesan (*impression management*) sebagai kecenderungan manajer untuk mengasosiasikan dirinya dengan hasil keuangan perusahaan yang dikaitkan dengan kinerja yang mendasari keuangan perusahaan. Selain itu, ada juga beberapa bukti yang menunjukkan bahwa perusahaan yang *unprofitable*, lebih berfokus pada masa depan, bukan pada kinerja masa lalu. Balata dan Breton (2005), melakukan *content analysis* terhadap pernyataan *chairman* dan membangun indeks tingkat optimisme yang terkandung di dalamnya. Hasil penelitian menunjukkan adanya perbedaan

tingkat moderat antara bagian naratif dengan data akuntansi.

Penelitian sebelumnya tentang narsisisme berfokus pada aspek kepribadian dengan konsep psikoanalisis, namun masih terbatas dalam konteks organisasi dan sosial. Setidaknya, dua alasan mengapa para peneliti tentang narsisisme pada organisasi masih terbatas. Pertama, bahwa narsisisme dipercaya sebagai mitologi Yunani sehingga dilihat sebatas sebagai sebuah konsep fantastis, tetapi tidak didasarkan pada ilmu pengetahuan psikologis yang baik. Namun, psikolog telah memperluas konsep psikoanalisis narsisisme ke ranah analisis psikometri (Emmons, 1987; Raskin dan Terry, 1988). Penelitian telah menunjukkan bahwa narsisisme adalah dimensi kepribadian dan bukan hanya gangguan klinis sehingga setiap individu dapat berada pada kondisi tersebut.

Kedua, peneliti organisasi sulit untuk menempatkan narsisisme eksekutif signifikansi secara teoritis atau praktis karena narsisisme eksekutif hanya dilihat sebagai sesuatu yang bersifat insidental dalam organisasi. Namun, narsisisme pada eksekutif perusahaan dapat diharapkan untuk mengarah pada konsekuensi substansial, termasuk berpotensi dalam pengembangan strategis dan tim manajemen. Apalagi, jika CEO yang narsisis memicu kemarahan dan ketidakpercayaan terhadap para CEO. Dengan demikian, narsisisme CEO dapat berpengaruh besar pada organisasi, individu, pemangku kepentingan, dan untuk seluruh sistem sosial.

Pada sektor publik, penganggaran daerah memiliki dimensi yang luas, yang dapat mendorong pemerintah daerah untuk

membentuk narsisisme. Lutus (2007), menyatakan bahwa salah satu pemasok utama narsisisme sosial adalah pemerintah. Narsisisme pemerintah (*government narcissism*) berhubungan dengan bagaimana memanfaatkan masyarakat sesuai apa yang mereka butuhkan dan bahwa pemerintah berada dalam “kekosongan moral”. Kadang-kadang seseorang masuk ke pemerintah dengan ide-ide tentang peran dan keterbatasan, kemudian membuat program dan anggaran berdasarkan narsisisme pribadi yang bertentangan dengan sentimen publik. Namun, kesalahan seperti ini dianggap umum, karena biasanya masyarakat cepat melupakan kesalahan tersebut. Kegagalan narsisisme sosial ditunjukkan oleh ketidakmampuan kebijakan pemerintah melawan naluri dari masyarakat umum. Namun, keberhasilan narsisisme sosial bahwa pemerintah mencapai kekuasaan terbesar ketika masyarakat mengakui dan memperkuat keinginan yang tidak beradab yang dipegang oleh individu. Pemerintah berhasil menarik narsisisme kolektif publik sementara secara pribadi hanya bertindak pada tingkat kepedulian (Lutus, 2007).

Akuntansi anggaran bukan hanya sekedar angka namun media yang dapat digunakan untuk melegitimasi keberadaan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya. Menurut Boland (1985), anggaran tidak hanya melegitimasi perilaku aktor tetapi juga memberikan status moral dan estetika dengan perilaku yang menjamin kebaikan, kebenaran dan keindahannya. Sistem akuntansi dan penganggaran adalah alat aktor untuk *transcending* yang oleh Giddens (1990), sebagai kontradiksi sentral dari

kehidupan organisasi dalam budaya, kontradiksi antara akumulasi modal dan proses produksi dan pengambilalihan nilai dari anggota organisasi untuk kepuasan pribadinya. Pada sisi lain dalam sistem akuntansi dan penganggaran, aktor mengorbankan akumulasi sumber daya pribadinya untuk kepentingan upaya komunal organisasi. Dengan demikian, akuntansi dan penganggaran adalah sistem simbolik budaya yang memungkinkan aktor mengatasi dilema prinsip-prinsip penataan kontradiktif tersebut (Boland, 1985).

Berangkat dari mitos Narcissus, penggunaan istilah "mitos" dapat merupakan kunci dari suatu narasi yang secara lisan disimpan dan diproses dalam konteks sosial, politik dan agama dalam masyarakat. Menurut Johansson (2012), dalam konteks budaya, mitos Narcissus dan konsep narsisisme dapat disebut sebagai tradisi Narcissus. Sejarawan dan arkeolog telah menembus, tidak hanya dalam bentuk beberapa versi mitos, tetapi juga lukisan dinding, lukisan vas, monumen, epigram dan mungkin suku dan kultus yang berpusat pada Narcissus. Narcissus mungkin berada di luar jangkauan, namun sosok Narcissus telah tertanam dalam ingatan, berbicara, menghasilkan tradisi dan gravitasi makna. Narcissus menjadi lokus untuk dirinya sendiri dalam memori budaya barat. Bangunan dari lokus ini telah terus-menerus dibangun dan direstrukturisasi oleh teks-teks dalam tradisi modern. Dilihat dari sudut yang berbeda, tema Narcissus adalah istilah yang digunakan untuk menunjukkan ciri-ciri teks-imanen seperti halnya persoalan identitas, individualitas, subjektivitas, dan kedirian yang menunjukkan tradisi Narcissus.

Dalam konteks diskursus post-strukturalis, anggaran daerah dapat dilihat sebagai objek sosial yang memiliki implikasi dan relasi politik dan kekuasaan yang melekat di dalamnya. Pemilihan wacana kebijakan penganggaran daerah yaitu “dana aspirasi masyarakat” dapat dianggap sebagai suatu gagasan dalam tema narsisisme. Dana aspirasi masyarakat adalah sejumlah dana yang diusulkan dan dialokasikan pada APBD sebagai implementasi dari tugas Badan Anggaran yaitu, memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran (pokir) DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya APBD. Diskursus tentang “dana aspirasi masyarakat” telah menjadi salah satu realitas penganggaran daerah yang telah menimbulkan kontradiksi, sehingga pertanyaannya adalah apakah tanda “dana aspirasi masyarakat” yang menunjukkan realitas (“isi/contentu, C”) bahwa sejumlah dana yang digunakan dalam merealisasikan program atau kegiatan pada pemerintah daerah merepresentasikan (“ekspresi, E”) kebutuhan masyarakat sesungguhnya dan sesuai aspirasi dari masyarakat itu sendiri, atautkah ada makna “lain” yang terkait dengan kepentingan-kepentingan pribadi dan kelompok tertentu. Fakta menunjukkan bahwa dana-dana yang mengatasnamakan kebutuhan masyarakat dan kepentingan sosial menjadi salah satu sumber “banjakan” aktor anggaran.

Dengan demikian, menarik untuk menelusuri hubungan antara tanda yang diciptakan oleh aktor anggaran sebagai simbol atas fungsi mereka dalam penganggaran daerah dengan realitas

yang ditunjukkan dalam anggaran daerah. Menurut Piliang (2012), tingkatan relasi tanda dan realitas yang merefleksikan kualitas informasi dapat digunakan sebagai dasar untuk membenarkan pernyataan. Suwardjono (2005) mengartikan "realitas" sebagai kenyataan atau fakta. Realitas yang disimbolkan akuntansi adalah kegiatan fisis perusahaan yang dapat diukur dalam satuan uang (Suwardjono 2005). Dengan demikian, melalui tanda-tanda bahasa penganggaran yang terefleksi dalam APBD dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), para pemangku kepentingan dapat membayangkan realitas yang disimbolkan oleh akuntansi anggaran tanpa harus menyaksikan secara fisis kegiatan pemerintah daerah.

Jika realitas diartikan sebagai kenyataan atau fakta, maka kegiatan fisis pemerintah daerah yang disimbolkan melalui tanda-tanda bahasa akuntansi anggaran harus merupakan kegiatan fisis yang nyata atau faktual. Nilai uang yang dijadikan pengukur atas kegiatan fisis itu pun harus nyata atau faktual. Hal ini sesuai dengan pernyataan Li (1972) dalam Riduwan (2009), bahwa sebagai sebuah sistem bahasa, kandungan fakta (*factual content*) dari informasi akuntansi merupakan hal yang harus diutamakan, dan untuk itu, akuntansi harus membatasi kegiatannya pada deskripsi peristiwa-peristiwa bisnis yang dapat diuji kebenarannya di dunia nyata, yang disebut sebagai *referents*. Namun, Mattessich (2003) berpendapat bahwa realitas tidak harus selalu diartikan sebagai kenyataan yang dapat diobservasi secara fisis, karena realitas juga berarti kenyataan yang tidak dapat diobservasi secara fisis. Untuk menjelaskan hal

ini, ia menggunakan konsep *onion model of reality*, yang disebutnya pula sebagai metafor tentang realitas. Hal ini dapat terjadi ketika realitas itu tidak berada pada tingkatan realitas fisis, tetapi berada pada tingkatan realitas yang lain, misalnya realitas mental atau realitas sosial. Dana aspirasi masyarakat sebagai realitas sosial pada tataran objektivitas sosial, merupakan objektivitas berdasarkan kesepakatan yang dibuat oleh para aktor anggaran daerah.

Dalam perspektif semiotika, suatu tanda dapat digunakan untuk merefleksikan kebenaran, kepalsuan, bahkan kedustaan. Semakin tidak simetris relasi tanda dan realitas, maka semakin besar kemungkinan tanda merefleksikan kepalsuan, bahkan kedustaan. Karena komunikasi informasi akuntansi dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) pada dasarnya mengomunikasikan realitas melalui tanda, maka terbuka kemungkinan simbol-simbol akuntansi untuk merefleksikan kebenaran, kepalsuan, maupun kedustaan tentang realitas tersebut.

Piliang (2012), mengartikan kedustaan sebagai tindakan untuk mengatakan atau menuliskan sesuatu yang dianggap benar, sementara diketahui dan disadari bahwa hal itu diragukan kebenarannya atau sama sekali tidak benar. Artinya, antara yang dikatakan atau ditulis tidak sesuai dengan realitas yang sesungguhnya. Piliang memberikan penjelasan lebih lanjut bahwa,

Seseorang dikatakan mengungkapkan kebenaran (*truth*) ketika tanda yang digunakannya mempunyai hubungan yang relatif simetris dengan referensi realitasnya, dalam

pengertian bahwa tanda [A] menceritakan realitas [A]. Terdapat pula muatan kepalsuan (*pseudo*), yaitu ketika sebuah tanda berpretensi mengungkapkan sebuah realitas, padahal ungkapan tersebut palsu, dalam pengertian seolah-olah sudah merepresentasikan realitas, padahal baru sebagian kecil unsur realitas atau permukaan luarnya saja yang direpresentasikan. Sebuah tanda dalam hal ini tidak mendustakan, tetapi memalsukan realitas. Seseorang mengatakan [A'] untuk realitas yang sebenarnya.

Konsisten dengan pernyataan Piliang di atas, maka sangat terbuka peluang bagi simbol-simbol akuntansi termasuk anggaran yang tidak memiliki kandungan semantis untuk merepresentasikan realitas palsu atau bahkan merepresentasikan kedustaan. Kemungkinan kepalsuan dan kedustaan tersebut tidak hanya berkaitan dengan kata atau kalimat yang digunakan untuk merepresentasikan realitas, tetapi juga berkaitan dengan jumlah (angka) yang menyertainya atau karena realitas yang dirujuk oleh simbol ternyata hanya berada sebatas realitas mental atau realitas sosial (Riduwan, 2009). Situasi ini menjadi awal terbukanya ruang penafsiran.

Pelintasan sistem tanda “narcissus” sebagai teks referensi untuk menggambarkan karakteristik kepribadian tertentu yaitu “narsisisme”. Sebagai satu proses linguistik dan proses diskursif, Kristeva menyatakan “pelintasan dari satu sistem tanda ke sistem tanda lainnya” sebagai intertekstualitas (Piliang, 2012). Bagi Kristeva, sebuah teks (dalam pengertian umum) bukanlah sebuah fenomena kebudayaan yang berdiri sendiri dan bersifat otonom, dalam pengertian, bahwa teks tersebut eksis berdasarkan relasi-relasi atau kriteri-kriteria yang internal pada dirinya sendiri, tanpa dilatarbelakangi oleh sesuatu yang eksternal, melainkan sebuah

permainan mozaik dari kutipan-kutipan, dari teks-teks yang mendahuluinya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Kristeva, sebuah teks hanya dapat eksis, bila "...di dalam ruang teks tersebut, beraneka ragam ungkapan, yang diambil dari teks-teks lain, silang menyilang dan saling menetralsir satu sama lain" (Piliang, 2012).

The Picture dari Dorian Gray (1891) dalam Johansson (2012), membuka perspektif modernitas spesifik sosok Narcissus dan mengeksplorasi hubungan *mirroring* berkaitan dengan suatu persona sosial serta alam bawah sadar. Kekuatan referensi intertekstual diambil sebagai kriteria yang diperlukan untuk menunjukkan fakta yang dianggap teks-teks yang secara eksplisit merujuk pada tema Narcissus. Dengan kata lain, sekarang fenomena narsisisme diberi penjelasan rasional sehingga mitos telah habis dan kehilangan nilai penjelasannya (Johansson, 2012).

Pentingnya tema cermin dalam simbolisme menurut Michaud (1947), dalam Johansson (2012), tidak hanya sebagai gambar, tapi generator atau katalis. Michaud berpendapat bahwa posisi sentral dalam imajinasi simbolis adalah karena fakta dipandang sebagai kunci untuk korespondensi antara realitas eksterior dan jiwa manusia atau antara makrokosmos dan mikrokosmos. Selanjutnya, Michaud berpendapat bahwa "Narcissus adalah mitos manusia modern". Goth (1966) dalam Johansson (2012), menemukan bahwa tema Narcissus dapat mengekspresikan kondisi manusia sebagai lawan makhluk lain, sebagai makhluk yang tidak pernah bisa bersatu dengan dirinya sendiri.

BAB II

KONSEP NARSISISME: PENGANGGARAN DAERAH SEBAGAI KONSTRUKSI SOSIAL

"According to Greek Mythology, Narcissus fell in love with his own reflection in a pool. Unable to embrace the watery image, he pined away, and the gods immortalised him as a flower"
[....www.tate.org.uk](http://www.tate.org.uk)

In Memory of Narcissus

Kisah Narcissus adalah salah satu mitos Yunani kuno. Narcissus adalah seorang putra dari dewa sungai Cephissus dan ibunya adalah seorang bidadari bernama Liriope. Ketika Narcissus masih kecil, seorang peramal, Tiresias berkata kepada kedua orang tuanya bahwa anak mereka akan berumur panjang apabila tidak melihat dirinya sendiri. Narcissus adalah seorang pria tampan yang pada usia 16 tahun dipuja oleh banyak wanita dan pria. Akibat ketampanannya banyak yang jatuh cinta kepada Narcissus. Salah satunya bidadari bernama Echo yang jatuh cinta kepadanya. Namun, tidak seorang pun yang dibalas cintanya oleh Narcissus, demikian pula Echo. Akhirnya, Echo berlari dan bersembunyi dan hidup di gua-gua karena malu, kesepian, merana, dan patah hati. Echo hidup dalam kesedihan dan kesendirian, dia tidak mampu mencintai siapapun kecuali orang yang menolak cintanya.

Dewi Nemmesis mendengar doa Echo yang cintanya ditolak Narcissus. Nemesis mengutuk Narcissus supaya jatuh cinta kepada bayangannya sendiri. Kutukan tersebut menjadi kenyataan ketika Narcissus melihat bayangan dirinya dalam air

pada sebuah kolam. Dia tak henti-hentinya mengagumi sosok yang terlihat dari pantulan air di kolam itu. Narcissus telah mengambil hidupnya sendiri dan tidak mampu untuk memiliki cintanya, seperti yang diramalkan oleh Tiresias. Seperti halnya Echo, Narcissus mencintai apa yang dia tidak bisa miliki. Narcissus telah terperangkap dalam *self-love* dan tidak dapat membedakan antara realitas dan ilusi. Sebaliknya, Narcissus menggunakan segala cara untuk memiliki, memasukkan dan merefleksikan cintanya ke dalam dirinya sendiri. Ketika upaya itu gagal, akhirnya Narcissus bunuh diri dan berubah menjadi bunga berwarna kuning cerah yang disebut *narcissus*, dan dikenal juga dengan nama *yellow daffodil* (Dunbar, 1985).

Teks dan Intertekstualitas: Proses Mereproduksi Makna

Menurut Barthes (1981), bahwa setiap teks adalah sebuah anyaman baru dari kutipan-kutipan lama. Konsep intertekstualitas menyatakan bahwa teks apa pun tidak bisa disederhanakan hanya sebagai masalah sumber atau pengaruh. Intertekstualitas adalah medan umum dari formula-formula anonim yang asal-usulnya boleh dikatakan tidak bisa dilacak lagi yang dikutip secara otomatis melalui kesadaran dan dimanfaatkan tanpa dimasalahkan. Teks bukan merupakan objek yang tetap, melainkan dinamis. Karena dinamis, teks baru hidup di dalam interaksi dan berada di tengah-tengah interaksi tersebut. Pengarang bukan lagi penentu makna dan kebenaran. Teks adalah produk tulisan yang performatif dan menghasilkan sesuatu, aktifitas pembaca memperbanyak dirinya sendiri tanpa batas. Teks membuat celah pada tanda sehingga muncul beragam arti.

Oleh karena teks bukan objek yang stabil, maka teks tidak menjadi suatu pokok yang padat dalam metabahasa.

Dalam alam pikiran intertekstualitas yang diilhami oleh ide-ide Mikhail Bakhtin (dalam Piliang, 2012), sebuah teks dipandang sebagai tulisan sisipan atau cangkokan pada kerangka teks-teks lain. Menurut Piliang (2012), dialogisme sebagai relasi-relasi yang harus ada diantara ungkapan-ungkapan, bahwa tidak ada ungkapan yang tidak berkaitan dengan ungkapan lainnya. Dalam kerangka keseluruhan itu, teks yang bersangkutan merupakan jawaban, peninjauan kembali, penggeseran, idealisasi, pemecahan dan sebagainya. Selanjutnya, dalam semiotik, istilah intertekstualitas dipergunakan menurut arti yang lebih luas. Segala sesuatu yang melingkungi kita (kebudayaan, politik, dan sebagainya) dapat dianggap sebagai sebuah "teks". Teks yang berbahasa ditempatkan di tengah-tengah teks-teks lain tersebut. Proses terjadinya sebuah teks diumpamakan dengan proses tenunan. Setiap arti diturunkan ke dalam suatu pola arti lain (Hartoko & Rahmanto, 1986).

Istilah intertekstualitas menurut Piliang (2012), pertama kali diperkenalkan oleh Julia Kristeva, seorang pemikir post-strukturalis Prancis. Kristeva menyatakan bahwa intertekstualitas adalah hakekat suatu teks yang di dalamnya ada teks lain. Dengan kata lain, intertekstualitas adalah kehadiran suatu teks pada teks lain. Menurut Miller (1985), sebagai suatu istilah, intertekstualitas menunjuk pada dirinya sendiri bagi suatu kemajemukan konsep. Seseorang dapat memberikan pandangan dalam berbagai macam, seperti intertekstualitas meliputi bermacam cara yang disusun

dalam istilah teoretis dan disebarikan dalam strategi metodologi. Intertekstualitas, menurut Barthes, bukan suatu istilah yang "*innocent*". Barthes menyatakan bahwa suatu tuntutan bagi intertekstualitas yang meniadakan sifat secara ideologi adalah sungguh-sungguh penipuan. Sebagai suatu yang secara ideologi meliputi konsep, intertekstualitas digunakan dalam memperoleh atau mencari arti baru sebagaimana berbagai kritik untuk mendefinisikan atau memperhaluskannya. Bahkan, intertekstualitas mengambil bagian dari suatu paradoks. Intertekstualitas berkembang sebagai suatu konsep dan hasil dari gagasan yang spesifik tentang teks, dicoba dikembangkan oleh Barthes dan Kristeva, yang dapat membantu dalam perumusan gagasan tentang tekstual.

Teks merupakan suatu bangunan intertekstualitas, yang dapat dipahami hanya dalam batasan-batasan teks-teks lainnya yang mendahuluinya, dan teks hanya melanjutkan, melengkapi, mengubah, ataupun mengalihkannya. Tidak ada sebuah teks pun yang sungguh-sungguh mandiri, dalam arti bahwa penciptaan dan pembacaannya tidak dapat dilakukan tanpa adanya teks-teks lain. Pemahaman teks baru memerlukan latar belakang pengetahuan tentang teks-teks yang mendahuluinya (Teeuw, 1984).

Menurut Culler (1981), intertekstualitas memiliki fokus ganda. Pada satu pihak, intertekstualitas menarik perhatian pada kepentingan teks-teks terdahulu, termasuk penolakan terhadap otonomi teks, dan bahwa sebuah karya hanya memiliki makna jika hal-hal tertentu telah lebih dahulu ditulis. Di pihak lain,

intertekstualitas membimbing untuk mengetahui teks-teks pertama untuk menolong mengartikan sebuah kode dengan kemungkinan variasi arti yang berbeda-beda. Dengan demikian, intertekstualitas menjadi sebuah nama untuk menyebut karya interelasi terhadap teks terdahulu, daripada menunjukkan keterlibatannya dalam wilayah diskursif kebudayaan: kaitan antara teks dengan variasi-variasi bahasa atau makna-makna praktis budaya dan kaitannya dengan teks tertentu yang dipandang memungkinkan kode-kode kebudayaan. Studi intertekstualitas bukanlah investigasi asal dan pengaruh sebagaimana dalam pendekatan tradisional. Jaringanannya lebih luas dengan memasukkan praktik diskursif yang anonim. Kode yang orisinal telah hilang, sehingga membuat kemungkinan pemaknaan praktis terhadap teks terakhir.

Barthes mengingatkan bahwa dari perspektif intertekstualitas, peristiwa yang telah membuat sebuah teks adalah anonim, tidak dapat dilacak, dan akhirnya tidak selalu dapat dibaca. Kristeva juga mendefinisikan intertekstualitas sebagai kesimpulan pengetahuan yang membuat teks memiliki makna: ketika pembaca berpikir mengenai sebuah teks sebagai sesuatu yang bebas dari teks-teks lain yang diserap dan ditransformasikan (Culler, 1981).

Prinsip intertekstualitas digunakan untuk memberi makna dengan berbagai cara yang terdapat dalam teks tulisan atau yang berhubungan dengan teks lain, baik secara terbuka, tertutup, tersamar dalam kiasan-kiasan atau dengan asimilasi dari karya tersebut, dari suatu teks yang lebih awal atau hanya dengan

partisipasi dalam sebuah perbendaharaan umum dari kode-kode kesusasteraan dan konvensi (Abrams, 1981). Intertekstualitas didasarkan pada wawasan bahwa tidak ada teks yang berada dalam ruang hampa, bahwa teks-teks dibuat dari teks. Hal ini menunjukkan bahwa makna dari teks sebagian ditentukan oleh hubungannya dengan teks-teks lain, karena hubungan ini menerapkan beberapa pengkodean pada elemen teks (Amertawengrum, 2010).

Intertekstualitas: Dari Narcissus ke Narsisisme

Meskipun mitos Narcissus adalah cerita singkat dari mitologi Yunani, namun para ilmuwan telah lama terpesona oleh konsep narsisisme dalam berbagai disiplin ilmu. Topik narsisisme telah menarik perhatian banyak penulis buku, artikel, dan diskusi dalam berbagai simposium. Seperti kisah dalam mitologi Yunani, Narcissus jatuh cinta dengan bayangannya sendiri dan bahwa ia tidak bisa keluar dari illusi dan mati sebagai hasilnya.

Narcissus adalah salah satu tokoh dari mitologi Yunani yang dihidupkan kembali oleh psikoanalisis Freud yang ditandai dengan munculnya makalah Freud tahun 1914, yaitu "*On Narcissism: an Introduction*". Hal ini telah membuat beberapa kontribusi penting, menandai munculnya istilah ego dan memperkenalkan ego ideal, yang sekarang disebut *superego*. Kisah narcissus memiliki pengaruh besar pada konsep pemikiran Freud, yang kemudian mengidentifikasi berbagai manifestasi dari narsisisme, seperti; *self-love*, *self-admiration*, *self-aggrandizement*. Pada zaman modern, narsisisme dianggap sebagai gangguan kepribadian klinis tingkat tinggi yang menyebabkan *self-absorption*,

eksploitatif, kecenderungan manipulatif, dan kurangnya empati (Wallace dan Baumeister, 2002). Pada tingkat yang lebih rendah, narsisisme sub-klinis *innormal* ditemukan dalam berbagai derajat termasuk orang yang sehat secara mental dengan berbagai karakteristik (Bergman *et al.*, 2011).

Konsep pembelokan ini memasuki kawasan intertekstualitas. Dalam pandangan post-strukturalis, intertekstualitas menunjukkan produktivitas tanpa batas ruang tekstual. Teks tidak lagi dapat dibaca sebagai terkungkung dalam dirinya, tetapi menjalin dirinya ke dalam teks umum. Dalam sistem Lotman (dalam Johansson, 2012), Narcissus dianggap sebagai simbol. Dalam uraian ini, dia memberikan karakteristik sebagai berikut: pertama, simbol memiliki bentuk spesifik dari "*signness*" dalam "isinya" yang berfungsi sebagai tingkat ekspresi untuk konten lain. Kedua, simbol memiliki kemampuan untuk "menyimpan teks". Simbol aktif berkorelasi dengan konteks budaya, mengubahnya dan diubah olehnya.

Kristeva menafsirkan bahwa Narcissus adalah figurasi kebangkitan dari interioritas spekulatif dalam pemikiran Barat. Sejarah subjektivitas modern, selama periode ini, tercermin dalam tema Narcissus. Subjek modern didirikan pada beberapa tema budaya dalam tradisi Barat sangat terkait dengan refleksi dari mitos Narcissus. Cerita tradisional Narcissus cocok untuk sebuah figurasi simbol dari subjek modern. Menurut Johansson (2012), walaupun Narcissus bukan merupakan referensi mitologi yang diambil sendiri oleh Freud, namun mitos tersebut telah menjadi wacana psikologis dan Freud berhasil membawa gagasan

narsisisme tersebut ke dalam konsep psikoanalitik. Selanjutnya Johansson menjelaskan tentang pentingnya melihat kembali hubungan antara Narcissus dan narsisme, bahwa narsisisme bukan Narcissus. Walaupun dengan alasan tata bahasa sederhana, terutama karena istilah "narsisis" perlu mengasumsikan adanya kesetaraan antara Narcissus dan narsisisme. Untuk mencapai pemahaman yang tepat tentang hubungan intertekstualitas antara Narcissus dan narsisme, maka harus dimulai dengan mengakui perbedaan antara keduanya. Narcissus adalah seorang tokoh mitologis sedangkan narsisme (bila sepenuhnya dikembangkan) adalah sebuah konsep *metapsychological*. Bagaimanapun, keduanya berhubungan erat dan hubungan ini menjadi gambaran penelitian ini.

Menurut Johansson (2012), tema Narcissus menyediakan lokus intertekstual untuk pertumbuhan dari makna yang ditimbulkannya dan narsisisme dirancang untuk mengontrol makna tersebut. Narcissus, narsisis, dan narsisisme masing-masing membentuk mitologi, pengamatan psikologis dan teori psikologi. Konsep narsisisme dan narsisis adalah karakteristik umum dari Narcissus dan untuk pengembangan konsep narsisme adalah dengan menciptakan hubungan antara tema Narcissus dan fenomena psikologis tertentu. Narsisme, pada saat ini konotasinya tersebar dalam arah yang dipandu oleh tradisi Narcissus.

Narsisisme Sebagai Karakteristik Kepribadian

Narsisisme didefinisikan sebagai karakteristik kepribadian yang menonjol, seperti; keasyikan dengan fantasi kekuasaan, kesuksesan, atau cinta (Sankowsy, 1995), esibisionisme, harapan

perlakuan khusus, dan kekuatan dalam mengendalikan yang lain (Hogan *et al.*, 1990), agresi, dominasi, dan *exploitiveness* (Raskin *et al.*, 1991). Beberapa narsisis sebenarnya ditandai dengan kecemasan, pesimisme, dan perasaan kerentanan (Wink, 1991). Secara khusus, Helland dan Blair (2005), menemukan bahwa dalam situasi *assessment center*, di mana mereka diminta untuk memainkan peran dalam situasi stres tinggi, orang narsis cenderung memanipulasi informasi, menyalahgunakan kekuatan dan menggunakan perilaku karismatik pribadi untuk mencapai tujuan mereka. Apalagi bila dinilai oleh atasan, orang yang sangat narsis lebih cenderung untuk menerima kinerja interpersonal dan peringkat integritas yang lebih rendah (Blair *et al.*, 2008). Secara umum, ada alasan untuk percaya bahwa salah satu faktor yang berkontribusi terhadap penyelewengan manajerial adalah narsisisme.

Para psikolog telah mengembangkan skala psikometrik untuk mengukur dan merekonseptualisasi narsisisme sebagai dimensi kepribadian, bukan hanya sebagai sindrom klinis. *Narcissistic Personality Inventory* (NPI) telah mendapatkan perhatian yang besar dengan menggunakan DSM-II (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*) yang dikembangkan oleh *American Psychiatric Association* tahun 1968 sebagai kriteria perilaku (Raskin dan Hall, 1979), dengan mengembangkan 220 item instrumen untuk mengukur narsisisme. Melalui serangkaian tes konsistensi internal, instrumen telah secara bertahap dikembangkan menjadi item yang lebih sedikit (Raskin dan Terry, 1988; Campbell *et al.*,

2004), untuk membentuk dasar pengujian selanjutnya yang lebih luas dan aplikatif.

Lasch (1991), berpendapat bahwa masyarakat menjadi semakin sibuk dengan dirinya sendiri dan narsisis. Namun klaim Lasch masih bersifat impresionistik. Sekarang, bagaimanapun, sejumlah peneliti kesehatan mental menunjukkan bahwa narsis *self-absorption* sangat luas. Dalam analisis faktor NPI, Emmons (1987), mengidentifikasi empat faktor; (1) *exploitativeness* (2) kepemimpinan/*authority*, (3) keunggulan/arogansi, dan (4) *self-absorption/self-admiration*. Penelitian lain (Raskin dan Terry, 1988; Watson dan Biderman, 1993) juga menunjukkan bahwa narsisisme adalah koheren, tetapi dimensi kepribadian *multi-faceted*, yang dapat didefinisikan sebagai sejauh mana suatu individu memiliki rasa meningkatnya citra diri yang tercermin dalam perasaan superioritas, hak, dan kebutuhan konstan untuk perhatian dan kekaguman (Bogart *et al.*, 2004).

Narsisisme sebagai karakteristik kepribadian memiliki dua elemen yaitu kognitif dan motivasi. Di sisi kognitif, narsisisme memerlukan kepercayaan dalam kualitas keunggulan seseorang. Narsisis sangat percaya diri termasuk kecerdasan, kreativitas, kompetensi, dan kemampuan kepemimpinan (John dan Robins, 1994; Farwell dan Wohlwend-Lloyd, 1998). Dengan demikian, narsisis sangat yakin tentang kemampuan mereka dalam domain tugas (Campbell, *et al.*, 2004). Di sisi motivasi, narsisisme membawa suatu kebutuhan yang kuat atas superioritas. Paradoksnya, narsisis haus akan kekaguman diri. Menurut Kernberg (1975), pasokan narsisistik atau pemicu narsistik dapat

memperkuat citra diri seperti eksibisionisme (Bogart *et.al*, 2004). Namun, pasokan narsis biasanya lebih banyak datang dari orang lain, dalam bentuk penegasan, tepuk tangan, dan pujian (Wallace dan Baumeister, 2002).

Konstruksi narsisisme telah memiliki sejarah panjang dalam psikologi klinis dan sosial (Morf dan Rhodewalt, 2001), dan juga telah menjadi populer dalam psikologi organisasi (Campbell *et al.*, 2011). Dalam psikologi klinis, narsisisme dipahami sebagai gangguan kepribadian dengan kriteria diagnostik yang jelas. Namun, narsisisme dalam psikologi sosial dan organisasi dikonseptualisasikan sebagai dimensi di mana setiap orang dapat dicirikan memiliki nilai tertentu (Foster dan Campbell, 2007). Morf dan Rhodewalt (2001) melakukan analisis komprehensif dari narsisis medan menggambarkan kepribadian narsisis sebagai; *pervasive pattern of grandiosity, self-focus, dan self-importance*. Narsisis sibuk dengan mimpi sukses, kekuasaan, kecemerlangan dan kecantikan. Mereka tinggal di “panggung interpersonal” dengan perilaku ekshibisionis dan tuntutan untuk kekaguman tetapi merespon ancaman harga diri dengan perasaan marah, pembangkangan, penghinaan. Mereka *unempathetic* dan memanfaatkan hubungan antarsesama.

Para peneliti psikologi membedakan antara narsisisme klinis (gangguan kepribadian) dan narsisisme *trait*. Narsisisme *trait* dipandang sebagai karakteristik kepribadian yang relatif stabil dan menunjukkan sifat kedewasaan (Foster dan Campbell, 2007; Miller dan Campbell, 2008). Sifat narsisisme berfungsi baik dalam konteks interpersonal sebagai ciri kepribadian dan sebagai

mekanisme *self-regulatory*, di mana motivasi para narsisis, hubungan dengan orang lain, dan strategi *self-regulatory* berinteraksi untuk mendorong perilaku (Campbell *et al.*, 2011). Berbeda dengan narsisisme klinis, tidak ada pemisah dalam menentukan sifat narsisisme antara tingkat "normal" dan "berlebihan" (Miller dan Campbell, 2008).

Peningkatan kadar narsisisme berhubungan dengan meningkatnya rasa seseorang atas pentingnya kemampuan, kebesaran, dan kebutuhan untuk terus memiliki keyakinan yang kuat (Campbell *et al.*, 2004). Narsis dengan kecenderungan kuat terobsesi untuk memperoleh, atau memengaruhi jika perlu, umpan balik positif dari orang lain (Morf dan Rhodewalt 2001). Namun, jika umpan balik tidak diberikan, seperti dalam menghadapi kegagalan, narsisis merespon dengan emosi *extremedisplays* negatif.

Tingkat moderat narsisisme berhubungan dengan karakteristik pribadi yang positif seperti keyakinan dan ketegasan (Maccoby, 2003). Peningkatan kadar narsisisme dapat menyebabkan hubungan disfungsional interpersonal atau destruktif (Lubit 2002, Maccoby 2003; Kets de Vries 2004). Misalnya, mengambil risiko yang berlebihan. Demikian pula, narsisisme dapat menyebabkan perilaku tidak etis saat narsisis percaya bahwa ia layak mendapatkan penghargaan yang lebih besar daripada yang dapat diperoleh secara etis (Brown *et al.*, 2009; Brunell *et al.*, 2008), atau ketika ego narsisis dianggap terancam oleh kompetisi (Campbell *et al.*, 2004). Tingginya kadar narsisisme juga terkait dengan integritas pribadi yang rendah (Schlenker,

2008). Hasil penelitian Blicke *et al.*, (2006), menunjukkan bahwa penjahat *white-collar* memiliki standar skala narsisisme secara signifikan lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok *non-criminals* dengan latar belakang profesi yang sama.

Pemimpin Narsisis: Patologi Organisasi

Meskipun semua manusia menunjukkan tanda-tanda perilaku narsis, penting untuk memahami bahwa dosis yang sehat dari narsisisme sangat penting untuk manusia. Tetapi jika kadar narsisisme tersebut berlebihan, maka akan berbahaya, terutama dalam kasus *offleaders* yang berkonotasi sering menghina (Kets de Vries dan Miller, 1985). Memiliki narsisisme yang terlalu sedikit atau terlalu berlebihan cenderung mengarah pada kepribadian yang tidak stabil. Pemimpin yang memiliki kecenderungan narsistik terbatas sangat berbakat dan mampu membuat kontribusi besar kepada masyarakat.

Beberapa aspek negatif pada kepribadian narsistik dalam konteks organisasi seperti; *oversensitivity* terhadap kritik, ketidakmampuan untuk mendengarkan orang lain, paranoia berlebihan, dan kebesaran. Namun, tidak semua narsisis adalah merugikan organisasi, karena bisa saja mereka "jujur atau curang, brilian atau biasa saja, bijaksana atau bodoh" dan sering mereka paling cocok untuk memimpin organisasi terutama selama masa perubahan sosial dan ekonomi yang cepat (Maccoby, 2003). Mereka diklaim sebagai pemikir independen yang mengambil risiko besar, mengejar visi mereka dengan semangat tinggi dan *perseverance*, bergairah dan karismatik, dan memiliki dorongan

untuk meyakinkan orang lain dalam mencapai visi mereka (Maccoby, 2003).

Penelitian dalam manajemen strategis dan teori organisasi telah menghasilkan bukti bahwa pengalaman, preferensi, dan disposisi dari eksekutif puncak telah memengaruhi keputusan dan perilaku kepemimpinan (Finkelstein dan Hambrick, 1996). Penelitian sebelumnya juga telah menghasilkan kekayaan wawasan tentang bagaimana karakteristik eksekutif diwujudkan dalam kinerja organisasi, namun hampir belum ada perhatian khususnya untuk salah satu kualitas yang paling jelas terlihat pada beberapa CEO narsis yang ekstrim. Bagaimanapun, peneliti organisasi belum mengkaji secara sistematis sifat eksekutif yang fundamental tersebut. CEO yang sangat narsis didefinisikan sebagai mereka yang memiliki *self-views* yang tinggi (Campbell *et al.*, 2004) dalam perilaku dan membuat keputusan yang memiliki konsekuensi besar tidak hanya bagi individu yang berinteraksi langsung dengan mereka, tetapi juga untuk pemangku kepentingan.

Narsisisme mendorong orang untuk mengasumsikan posisi kekuasaan dan pengaruh (Kernberg, 1975), dan karena percaya diri berkaitan dengan narsisisme membantu dalam kemajuan profesional (Raskin *et al.*, 1991), maka dapat diasumsikan bahwa para CEO cenderung narsis. Namun, CEO mungkin bervariasi dalam tingkat narsisisme, sama seperti mereka telah terbukti bervariasi pada dimensi kepribadian lainnya (Miller dan Toulouse, 1986; Gupta dan Govindarajan, 1984).

Strategi perusahaan adalah konstruksi manusia. Sementara peluang dan ancaman berperan dalam membentuk tindakan obyektif yang diambil oleh manajer (Barney, 1991), bukti-bukti secara konsisten menunjukkan bahwa bias, pengalaman, dan preferensi eksekutif memengaruhi pilihan strategis dan kinerja perusahaan (Finkelstein dan Hambrick, 1996). Hambrick dan Mason (1984), menegaskan, "organisasi menjadi refleksi dari eksekutif puncak". CEO narsis cenderung untuk memberikan kinerja ekstrim dan *volatile* untuk organisasi mereka. Narsisisme dapat diharapkan untuk menghasilkan langkah-langkah strategis melalui dua mekanisme utama operasi: tugas CEO untuk mencapai kinerja dan preferensi di antara berbagai alternatif strategi. Dengan demikian, penting untuk melakukan penelusuran setidaknya secara eksplisit bagaimana narsisisme berperan dalam pilihan strategis CEO. Pertama adalah pada tingkat yang paling mendasar, peningkatan citra diri narsis akan menyebabkan optimisme relatif dan keyakinan tentang hasil positif. Dalam modus ini, interpretasi eksekutif mengarah pada "melihat apa yang dia ingin lihat," dan "mendengar apa yang dia ingin didengar" (Postman *et al.*, 1948).

Kedua adalah narsisisme dapat memengaruhi pilihan eksekutif yang berdampak langsung pada preferensi yang diinginkan sebagai "perilaku penyaluran." Dalam konteks ini, Thompson (1967), menggambarkan bagaimana CEO menggunakan organisasi sebagai "alat" dalam melayani kebutuhan pribadi mereka sendiri yang mungkin dalam beberapa alternatif tampak sama-sama menarik dari sudut pandang tujuan

organisasi. CEO mendukung alternatif-alternatif yang paling sesuai dengan preferensi pribadi mereka. Bagi yang narsis, ini akan menjadi alternatif yang menawarkan "*narcissistic supply*" tertinggi (Kernberg, 1975). Singkatnya, CEO yang sangat narsis cenderung memilih jenis strategi yang dapat meningkatkan kebutuhan pribadi yang pada akhirnya dapat memengaruhi identifikasi dan penilaian strategi alternatif. Mereka mendramatisir dan menilai positif tujuan organisasi sejalan dengan tujuan pribadi mereka sendiri, sehingga CEO narsis cenderung untuk memberikan kinerja yang ekstrim (kemenangan besar atau kerugian besar) dan kinerja yang cenderung bervariasi untuk organisasi.

Menurut Chatterjee dan Hambarick (2006), CEO yang narsis dapat diharapkan untuk mendukung dinamika strategis melalui inisiatif strategis yang berani dan bahwa CEO narsis dapat terlibat dalam eksibisionisme yang mengharapakan perhatian penuh dari anggota organisasi. Tindakan seorang CEO yang memiliki tingkat narsisisme moderat akan mempertahankan *status quo* atau hanya memperbaiki dan mengelaborasi strategi yang ada sehingga mungkin akan tampak wajar dan biasanya bersedia untuk mengejar yang oleh Miles dan Snow (1978), menyebutnya sebagai *defender strategy*. CEO yang sangat narsis membutuhkan perhatian penuh. Mereka memerlukan "drama". Dengan demikian, CEO narsis akan mendukung strategi yang dinamis dalam rangka untuk "menggelar" sebuah drama.

Kecenderungan narsis untuk mengejar strategi dinamis akan tercermin dalam kinerja perusahaan. Terutama, Ketika CEO narsis

yang cenderung untuk memberikan kinerja ekstrim. Tindakan yang disukai oleh CEO narsis adalah *high-risk, high-reward* (D'Aveni, 1994; Eisenhardt, 1989). Selain itu, CEO narsis akan lebih memilih strategi dinamis yang sedang digunakan lebih daripada mencoba untuk memperbaiki formula yang ada. Strategi baru akan terus menerus menimbulkan kinerja ekstrim yang cenderung menjadi "*big hit* atau *big miss*" (Finkelstein dan Hambrick, 1990).

Narsisisme Politik: Citra dan Realitas

Untuk memahami fenomena narsisisme dalam penganggaran daerah yang tampak dipermukaan dalam perspektif politik dan kekuasaan, di bawah ini sebuah opini surat kabar elektronik yang menunjukkan narsisisme politisi dan pejabat yang berpotensi menghasilkan narsisisme dalam penganggaran daerah.

"Narsisisme Politisi"

Oleh: Abdul Gaffar Karim

(Kedaulatan Rakyat, 2/9/2008)

Indonesia adalah sebuah negeri spanduk dan baliho. Itu barangkali sudah kita anggap lazim karena sudah berlangsung lama, sehingga mata kita terbiasa menatap jalanan yang hiruk-pikuk oleh spanduk dan baliho warna-warni. Jika dibandingkan dengan suasana di negara lain-tak usah jauh-jauh, Malaysia atau Singapura misalnya-jalan raya kita memang sangatlah meriah. Baliho iklan, papan pengumuman, spanduk penuh jargon, dan semacamnya, adalah penghias yang membuat jalan raya kita tampak penuh sesak.

Spanduk-spanduk itu kerap mengundang senyum. Misalnya, tiap kali mudik dan keluar dari Bandara Juanda di Surabaya, saya sering melihat spanduk besar milik Polda Jatim, berisikan seruan (atau komitmen?) untuk memerangi narkoba. Spanduk semacam ini rada menggelikan, sebab siapapun tahu bahwa narkoba tak akan bisa dibasmi dengan

spanduk, melainkan dengan membabat para pengedar yang sebagian dibekingi oleh aparat keamanan sendiri.

Belakangan di banyak daerah, kemeriahan jalan raya itu masih ditambah dengan baliho besar berpampangkan foto-foto para pejabat politik. Teknologi digital dan percetakan telah sangat memungkinkan setiap orang untuk membuat baliho dengan foto diri berukuran cukup besar, dengan biaya yang meski cukup mahal namun bisa dijangkau oleh mereka yang memiliki cukup anggaran. Para pejabat daerah (bupati, gubernur, sekda), atau mereka yang sedang mengincar posisi-posisi publik baik sebagai anggota legislatif dalam pemilu mendatang, presiden atau kepala daerah dalam pilkada, berlomba-lomba unjuk diri lewat baliho berpampangkan foto mereka, disertai kalimat-kalimat jargonis yang seperti biasa kerap minim makna. Tujuan utama baliho semacam ini sangat jelas: mengenalkan para pejabat publik, atau mereka yang mengincar jabatan publik, kepada masyarakat yang telah atau akan menjadi target konstituen mereka. Oleh karena itu, terpampangnya wajah para tokoh ini jauh lebih penting ketimbang pesan ideologis atau program untuk disampaikan pada masyarakat.

Apa sajakah implikasi fenomena ini? Ada beberapa hal. Pertama, membanjirnya baliho dengan foto besar para tokoh ini sangat mungkin mengindikasikan masih jauhnya langkah untuk membangun sistem politik yang terstruktur dan impersonal. Pola komunikasi politik yang dibangun lewat baliho-baliho bergambar itu sangat jelas memampangkan politik yang masih belum beranjak dari mekanisme personal, dimana pribadi seorang tokoh lebih dipentingkan ketimbang visi dan programnya.

Baliho-baliho ini tanpa ragu berpijak pada misi utama untuk menonjolkan bentuk fisik seorang tokoh, serta penjejalan sosok sang tokoh ke dalam memori masyarakat luas. Tentu saja, para politisi ini belajar dari pengalaman pemilu, pilpres dan pilkada sebelumnya, dimana kerap kali kebagusan dan kecantikan tampang seorang tokoh jauh lebih menentukan kemenangannya ketimbang faktor-faktor lain. Dengan kata lain, baliho-baliho narsistik ini mengindikasikan masih belum matangnya perilaku politik para kandidat dan para pemilih.

Kedua, baliho-baliho jual tampang itu menambah lagi variabel yang menyebabkan mahalnya prosedur demokrasi di

negeri tercinta. Prosedur-prosedur demokrasi yang kita pilih semenjak tahun 1998 memang membuka peluang partisipasi politik yang kian luas dan transparan. Sayangnya, prosedur-prosedur tersebut juga berbiaya sangat tinggi.

Pilpres secara langsung misalnya, jelas-jelas menguras anggaran negara secara luar biasa signifikan. Pilkada langsung juga demikian halnya. Dalam satu pemilihan bupati/walikota oleh DPRD misalnya, sebuah kabupaten mengeluarkan biaya sekian ratus juta rupiah. Tentu saja ini biaya formal yang belum termasuk anggaran para calon untuk urusan *money politics*. Biaya formal ini telah membengkak hingga puluhan kali lipat ketika rakyat memilih bupati/walikotanya secara langsung. Kita tentu sangat paham bahwa biaya pemilihan gubernur secara langsung di propinsi seperti Jabar dan Jatim menelan biaya ratusan milyar rupiah. Jika harus terjadi pemilihan putaran kedua seperti di Jatim, biayanya juga kian membengkak.

Sekali lagi, itu baru biaya formal yang terkait dengan logistik pilkada langsung. Biaya lain yang juga sangat besar terkait dengan upaya peraupuan suara oleh para politisi dan calon politisi. Tingginya biaya kampanye mereka, baik yang resmi maupun yang tidak resmi, bisa mengundang decak heran yang tak ada habisnya. Salah satu yang menyumbang pada pembengkakan biaya peraupuan suara itu adalah narsisisme para politisi dan tokoh yang kini berlomba-lomba memasang tampang di baliho-baliho di jalan raya. Akan kian runyam kalau kita amati bahwa sangat boleh jadi, sebagian biaya baliho itu dibebankan pada anggaran negara. Para politisi yang tengah menjabat kerap muncul di balik unjuk prestasi pembangunan daerah, yang ditampilkan dengan foto mereka secara sangat dominan. Anggaran dinas telah digunakan untuk ditumpangi dengan tujuan-tujuan narsistik para politisi. Kini, bukankah sudah waktunya bagi kita untuk memikirkan prosedur demokrasi yang lebih ramah anggaran?

Melalui politik pertandaan (*politics of signification*), berbagai tanda palsu (*pseudo sign*) tentang tokoh, figur, dan partai diciptakan untuk mengelabui persepsi dan pandangan publik (Piliang, 2009). Dalam politik abad informasi, citra politik seorang

tokoh, yang dibangun melalui aneka media cetak dan elektronik terlepas dari kecakapan, kepemimpinan, dan prestasi politik yang dimiliki seolah menjadi "mantra" yang menentukan pilihan politik. Melalui "mantra elektronik" itu, persepsi, pandangan, dan sikap politik masyarakat dibentuk, bahkan dimanipulasi.

Imagologi politik telah menggiring wacana politik ke arah "simulakra politik" (*political simulacra*), yaitu penggunaan tanda dan citra politik yang telah terdistorsi, terdeviasi, menyimpang, bergeser, bahkan telah terputus sama sekali dari realitas politik yang sebenarnya, tetapi semuanya diklaim sebagai "realitas" dan "kebenaran". Imagologi Politik atau yang lebih dikenal dengan nama politik pencitraan merupakan salah satu strategi politik yang populer di kalangan para elit politik untuk memperkuat citra diri mereka di mata publik. Politik lalu menjelma menjadi iring-iringan simulakra (*precession of political simulacra*). Dalam *Logics of Sense*, Gilles Deleuze (1990), menjelaskan "simulakra" sebagai tanda atau simbol yang dibangun bukan oleh keserupaan atau kesamaan, tetapi ketidaksamaan (*dissimilarity*), penyimpangan (*deviation*), atau perversi (*perversion*) dari bentuk asli. Jadi, simulakra dibangun oleh prinsip diskontinuitas (*discontinuity*), keterputusan (*rupture*), atau perbedaan (*difference*) dari yang asli (*original*) atau dari realitas. Menurut Jean Baudrillard (1981), dalam *Simulations*, simulakra adalah strategi penyamaran tanda dan citra (*disguising*), sebuah proses penjungkirbalikan tanda yang menciptakan kekacauan, turbolensi, dan indeterminasi dalam dunia representasi dan pertandaan. Simulakra semacam mesin (*simulacra machine*) yang memproduksi segala yang palsu (*false*),

menyimpang dari rujukan (*referent*) dengan menciptakan tanda sebagai topeng (*mask*), tabir, kamuflase, atau fatamorgana.

Menurut Piliang (2009a) simulakra politik (*political simulacra*) adalah pertama, penggunaan tanda dan citra dalam politik, sedemikian rupa, yang di dalamnya citra telah terputus dari realitas yang direpresentasikan sehingga di dalamnya bercampur aduk antara yang asli/palsu, realitas/fantasi, kenyataan/fatamorgana, citra/realitas, yang menggiring dunia politik ke arah “penopengan realitas” (*masquerade of reality*). Kedua adalah logika tontonan (*logics of spectacle*) yang di dalamnya “produksi realitas politik” kini harus disertai “produksi tontonan politik” (*political spectacle*), yaitu penciptaan berbagai *event*, media tontonan dan hiburan, yang di dalamnya politik bersimbiosis dengan berbagai teknik hiburan, musik, tari, lawak, teater, *fashion show-politico-tainment*. Ketiga logika logika diskontinuitas (*logics of discontinuity*), yaitu “ketercabutan” sebuah citra politik dari realitas politik sehingga di dalamnya citra membentuk realitas kedua, yang mempunyai logikanya sendiri, yang pada titik tertentu dapat menetralkan bahkan “membunuh” realitas politik dan menggiring “kematian politik”. Inilah partai yang telah tercabut dari massa yang diwakilinya dan hidup di dalam dunia fantasinya sendiri.

Keempat adalah logika perversitas (*logics of perversity*) yang di dalamnya tanda dan citra politik digunakan para politisi atau partai politik dalam rangka memainkan peran “seakan-akan” atau “seolah-olah” (*as if*). Ia adalah sebuah cara untuk berpretensi, membuat kamuflase, menampilkan fatamorgana, yaitu tindakan

berpretensi seakan-akan sesuatu itu nyata, padahal tidak; seolah-olah sebuah partai punya “wajah baru”, padahal status quo. Kelima adalah logika disinformasi (*logics of disinformation*) yang di dalamnya penggunaan tanda dan citra-citra politik menggiring publik bukan ke arah informasi bermakna, tetapi ke arah disinformasi, yaitu iring-iringan ungkapan, citra, dan tontonan politik yang berisikan informasi menyesatkan yang menciptakan kesadaran palsu (*false consciousness*) di kalangan masyarakat politik.

Keenam adalah logika skizofrenia (*logics of schizophrenia*) yaitu kondisi keterputusan (*break*) tanda-tanda dari tanda dan makna-makna sebelumnya yang menciptakan semacam inkonsistensi dan diskontinuitas antara satu ungkapan dan ungkapan politik lainnya sehingga menyebabkan kekacauan (*chaos*) pada tingkat tanda, yaitu lenyapnya batas-batas yang membedakan antara benar/salah, asli/palsu, fantasi/realitas.

Politik narsisisme yang ekstrim dapat mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan yang melampaui batas kewajaran hukum oleh para pejabat atau aparatur negara; dan pengutamaan kepentingan pribadi atau kelompok di atas kepentingan publik oleh para pejabat atau aparatur negara yang bersangkutan (Lubis dan Scott, 1985), yang oleh Weiner (2002), menyebutnya sebagai “*power freaks*”, bentuk terburuk dari *power-wielder*. Karakteristik *power freaks* yang menakutkan mirip dengan perilaku karakteristik psikopat, narsis, sedikit paranoia dan terobsesi dengan status (Weiner, 2002). Menurut Piliang (2009), narsisisme politik adalah cermin “politik seduksi” (*politics of seduction*), yaitu aneka trik

bujuk rayu, persuasi, dan retorika komunikasi politik, yang bertujuan meyakinkan tiap orang bahwa citra yang ditampilkan adalah kebenaran. Padahal, citra-citra itu tak lebih dari wajah penuh *make up* dan topeng politik yang menutupi wajah asli-*political camouflage*.

Narsisisme dalam Penganggaran Daerah: Perspektif Politik Anggaran

Penganggaran daerah sebagai hasil konstruksi sosial menunjukkan aktivitas dan perilaku pemerintah daerah yang merefleksikan nilai dan tujuan sosial. Menurut Wildavsky (2004:12) bahwa anggaran tidak dapat dipisahkan dari nilai yang dianut masyarakatnya. Oleh sebab itu, menurutnya, perlu adanya pandangan pragmatis dan praktis di dalam melihat anggaran untuk mempelajari ideologi sosial dan politik yang dianut oleh suatu masyarakat atau pemerintah. Sejalan dengan pandangan tersebut, King (2000) berpendapat bahwa anggaran tidak dapat dimengerti tanpa mengetahui "*context*", karena itu, Koven (1999) dalam studinya tidak memfokuskan pada angka-angka dalam proses anggaran, akan tetapi ia melihat beberapa pemicu seperti politik dan kekuasaan. Menurut Syarifuddin (2011), anggaran daerah adalah wajah dan hati dari para pelaku pengambilan kebijakan. "Wajah", karena anggaran adalah sesuatu yang bisa dibaca oleh siapa saja, dan tidak dapat disembunyikan. Sementara "hati" adalah suatu proses pergolakan bak sebuah drama, karena angka-angka yang terdapat dalam sebuah naskah anggaran hanya merupakan suatu realitas fisik, sementara realitas non fisiknya seperti semangat (*spirit*), emosional

(*emotional*) dan jiwa (*soul*) apalagi aspek spiritual selama ini hanya diketahui oleh para pelaku kebijakan tersebut.

Ketika penganggaran daerah tidak dapat menunjukkan bagaimana pengelolaan sumber daya untuk kesejahteraan masyarakat, para politisi, birokrat, dan legislatif akan berupaya untuk memengaruhi persepsi masyarakat dengan membentuk citra seolah-olah mereka telah menjalankan amanah yang dipercayakan oleh *voters* (masyarakat). Akuntansi anggaran, dengan demikian memiliki potensi untuk menonjolkan "*hall of mirror*".

Praktik anggaran sektor publik adalah instrumen politik (Rubin 2010; Shah 2007). Sebagai alat politik, anggaran sektor publik digunakan untuk memotivasi dukungan untuk pencapaian tujuan pemerintah. Anggaran pelayanan publik secara sadar dipersiapkan dengan tingkat bias yang tinggi. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang penggunaan anggaran sebagai alat kontrol, perencanaan dan pengambilan keputusan. Faktor utama dalam desain adalah untuk memobilisasi dukungan publik bagi rezim politik yang ada. Singkatnya, penganggaran publik merupakan proses input daripada output.

Menurut Norton dan Elson (2002), politik anggaran daerah harus dikendalikan oleh tujuan yang akan dicapai. Dengan kata lain harus ada keterkaitan antara keuangan daerah dengan arah kebijakan sebagaimana tertuang rencana pemerintah daerah. Politik anggaran harus menjadi alat mencapai tujuan pembangunan daerah. Konsekuensi dari politik anggaran ini adalah pemerintah didorong melakukan perubahan secara

mendasar di level birokrasi. Seluruh satuan kerja perangkat daerah perlu didorong untuk meningkatkan penerimaan dan melakukan efisiensi dan efektivitas pengeluaran di daerah. Anggaran daerah dengan demikian dapat memiliki berbagai efek sosial, politik atau berkontribusi terhadap perubahan dalam proses ekonomi dan struktur pemerintahan daerah.

Menurut Kets de Vries (2004), dosis narsisisme ekstrim merupakan prasyarat bagi siapa saja yang berharap untuk naik ke puncak organisasi. Dalam kompetisi yang tinggi fitur kepribadian narsistik yang kuat lebih bersedia untuk melakukan proses sulit untuk mencapai posisi kekuasaan. Pech dan Slade (2007), berpendapat bahwa narsisis "menginginkan posisi manajerial yang lebih tinggi" untuk memenuhi kepuasan memperoleh kekuasaan melalui legitimasi sesuai tuntutan ritual organisasi. Narsisisme sering disebut sebagai salah satu dimensi kepribadian "*machiavellianism triad*" (Paulhus dan Williams, 2002) dengan kecenderungan manipulatif, pembohong, oportunistik, namun mampu menarik perhatian, karismatik dan berpura-pura emosi. Narsisisme politik menurut Piliang (2009), adalah kecenderungan "pemujaan diri" berlebihan para elite politik, yang membangun citra diri meski itu bukan realitas diri sebenarnya: "dekat dengan petani", "pembela wong cilik", "akrab dengan pedagang pasar", "pemimpin bertakwa", "penjaga kesatuan bangsa", "pemberantas praktik korupsi", atau "pembela nurani bangsa". Narsisisme politik adalah cermin "artifisialisme politik" (*political artificialism*), melalui konstruksi citra diri yang sebaik, secerdas, seintelekt,

sesempurna, dan seideal mungkin, tanpa menghiraukan pandangan umum terhadap realitas diri sebenarnya.

Kuatnya virus politik dalam konteks birokrasi yang disuntik ke tubuh birokrasi membuat birokrasi terlihat sangat politis transaksional dan retorik. Padahal birokrasi telah lama dinisbat sebagai *the cradle of civilization* (tempat lahir peradaban) manusia dengan berorientasi pada upaya mewujudkan keadilan, kejujuran, kecermatan serta keefektifan mengurus dan melayani kepentingan publik melalui tangan-tangan birokrat yang andal (Meyer, 2000). Birokrasi yang berperadaban tentu selalu menyelami dan menjangkau setiap aspirasi publik dengan menjadikan rakyat sebagai basis legitimasi dan operasionalnya.

BAB III

SEMIOTIKA DAN ETNO-SEMIOTIKA

*If there were only one truth,
you couldn't paint a hundred canvases on the same theme.*
- Pablo Picasso, 1966

Semiotika: Tanda dan Interpretasi Makna

Pada dasarnya semiotika didefinisikan sebagai “penelitian tentang tanda”, salah satu definisi luas oleh Umberto Eco yang menyatakan bahwa “semiotika berkaitan dengan segala sesuatu yang dapat diambil sebagai tanda” (Eco, 1976). Semiotika, seperti kata Lechte (1994), adalah teori tentang tanda dan penandaan. Lebih jelasnya lagi, semiotika adalah suatu disiplin yang menyelidiki semua bentuk komunikasi yang terjadi dengan sarana *signs* ‘tanda-tanda’ dan berdasarkan pada *sign system (code)* ‘sistem tanda’ (Segers, 2000). Kata “semiotika” itu sendiri berasal dari bahasa Yunani, *semeion* yang berarti “tanda” atau *seme*, yang berarti “penafsir tanda” (Cobley dan Jansz, 1999). Semiotika berakar dari penelitian klasik dan skolastik atas seni logika, retorika, dan poetika (Kumiawan, 2001). Semiotika melibatkan penelitian tidak hanya apa yang disebut sebagai “tanda-tanda” dalam percakapan sehari-hari, tapi apapun yang merupakan “singkatan dari” sesuatu yang lain. Semiotika adalah suatu ilmu atau metode analisis untuk mengkaji tanda. Tanda-tanda adalah perangkat yang kita pakai dalam upaya berusaha mencari jalan di dunia ini, di tengah-tengah manusia dan bersama-sama manusia (Sobur, 2002). Dalam semiotik, tanda-tanda dapat berupa kata-kata, gambar, suara, gerakan, dan objek.

Penelitian semiotik kontemporer tentang “tanda” juga menyangkut “sistem tanda” (seperti media atau genre) untuk mempelajari bagaimana makna dibuat dan bagaimana realitas diwakili. Definisi semiotika yang lebih luas menurut Elam (1980:1), adalah bahwa semiotika "suatu ilmu yang didedikasikan untuk mempelajari produksi makna dalam masyarakat". Hal ini berkaitan dengan teori atau ilmu pengetahuan dan analisis tanda dan sistem tanda dan makna khususnya yang berkaitan dengan komunikasi antara manusia dalam masyarakat dan budaya yang berbeda (Adedimeji, 2002).

Semiotika, atau dalam istilah Barthes, semiologi, pada dasarnya mempelajari bagaimana kemanusiaan (*humanity*) memaknai hal-hal (*things*). Memaknai (*interpret*) dalam hal ini tidak dapat dicampuradukkan dengan mengkomunikasikan (*to communicate*). Memaknai berarti bahwa objek-objek tidak hanya membawa informasi, dalam hal mana objek-objek itu hendak berkomunikasi, tetapi juga mengkonstitusi sistem terstruktur dari tanda (Kumiawan, 2001).

Suatu tanda menandakan sesuatu selain dirinya sendiri, dan makna (*meaning*) ialah hubungan antara suatu objek atau idea dan suatu tanda (Littlejohn, 1996). Konsep dasar ini mengikat bersama seperangkat teori yang amat luas berurusan dengan simbol, bahasa, wacana, dan bentuk-bentuk nonverbal, teori-teori yang menjelaskan bagaimana tanda berhubungan dengan maknanya dan bagaimana tanda disusun. Secara umum, penelitian tentang tanda merujuk kepada semiotika (Sobur, 2002).

Eco (1976) menjelaskan bahwa tanda dapat dipergunakan

untuk menyatakan kebenaran, sekaligus juga kebohongan. Semiotika, menurut Eco (1979), "pada prinsipnya adalah disiplin ilmu yang mengkaji segala sesuatu yang dapat digunakan untuk mendustai, mengelabui, atau mengecoh." Melalui tanda-tanda, beberapa cara dapat digunakan untuk menyesatkan atau lebih tepatnya berbohong. Jadi semiotika pada prinsipnya ilmu tentang segala sesuatu yang dapat digunakan untuk berbohong (Chandler, 2007). Jika beberapa hal tidak dapat digunakan untuk berbohong, sebaliknya tidak dapat digunakan untuk mengatakan yang sebenarnya, tetapi tidak dapat digunakan "untuk memberitahu" sama sekali. Hal ini disebabkan oleh kenyataan, bahwa selalu saja ada jarak antara sebuah tanda dan realitas yang direpresentasikannya, sehingga sebuah tanda selalu berdusta.

Teori tanda-tanda (atau "simbol") muncul di sepanjang sejarah filsafat dari zaman kuno (Todorov, 1982 dalam Chandler, 2007), referensi eksplisit pertama semiotika sebagai cabang filsafat muncul dalam Essay John Locke mengenai *Human Understanding* (1690). Namun, dua tradisi utama dalam semiotik kontemporer berasal dari linguis Swiss Ferdinand de Saussure (1857-1913) dan filsuf Amerika, Charles Sanders Peirce (1839-1914). Peirce dan Saussure secara luas dianggap sebagai pendiri apa yang sekarang lebih umum dikenal sebagai semiotika. Mereka mendirikan dua tradisi teoretis utama. Istilah "semiologi" Saussure biasanya digunakan untuk merujuk pada tradisi *Saussurean* sedangkan istilah "semiotika" kadang-kadang mengacu pada tradisi *Peircean*. Namun, saat ini istilah "semiotika" banyak digunakan sebagai istilah umum untuk merangkul seluruh bidang (Noth, 1990:14).

Sebagai metodologi, teori Saussure merupakan titik awal untuk pengembangan berbagai metodologi strukturalis untuk menganalisis teks dan praktik-praktik sosial.

Menurut Jakobson (1990:698), semiotika “berkaitan dengan prinsip-prinsip umum yang mendasari struktur dari semua tanda-tanda apapun dan dengan pemanfaatan karakter dalam pesan, berbagai sistem tanda spesifik dan menggunakan beragam pesan dari berbagai macam tanda”.

Semiotika Roland Barthes

Melalui sejumlah karyanya Barthes tidak hanya melanjutkan pemikiran Saussure tentang hubungan bahasa dan makna, pemikirannya justru melampaui Saussure terutama ketika ia menggambarkan tentang makna ideologis dari bahasa yang ia ketengahkan sebagai mitos. Pengertian mitos di sini tidaklah menunjuk pada mitologi dalam pengertian sehari-hari, seperti halnya cerita-cerita tradisional, melainkan sebuah cara pemaknaan, dalam bahasa Barthes, tipe wicara. Pada dasarnya semua hal dapat menjadi mitos; satu mitos timbul untuk sementara waktu dan tenggelam untuk waktu yang lain karena digantikan oleh pelbagai mitos lain. Mitos menjadi pegangan atas tanda-tanda yang hadir dan menciptakan fungsinya sebagai penanda pada tingkatan yang lain. Mitos oleh karenanya bukanlah tanda yang tak berdosa, netral; melainkan menjadi penanda untuk memainkan pesan-pesan tertentu yang boleh jadi berbeda sama sekali dengan makna asalnya (Hermawan,2008).

Pemikiran Barthes tentang mitos masih melanjutkan apa yang diandaikan Saussure tentang hubungan bahasa dan makna atau

antara penanda dan petanda. Mitos bermain pada wilayah pertandaan tingkat kedua atau pada tingkat konotasi bahasa. Jika Saussure mengatakan bahwa makna adalah apa yang didenotasikan oleh tanda, Barthes menambah pengertian ini menjadi makna pada tingkat konotasi. Konotasi bagi Barthes justru mendenotasikan sesuatu hal yang ia nyatakan sebagai mitos, dan mitos ini mempunyai konotasi terhadap ideologi tertentu.

Tanda konotatif tidak hanya memiliki makna tambahan, namun juga mengandung kedua bagian tanda denotatif yang melandasi keberadaannya. Tambahan ini merupakan sumbangan Barthes yang amat berharga atas penyempurnaannya terhadap semiologi Saussure, yang hanya berhenti pada penandaan pada lapis pertama atau pada tataran denotatif semata. Melalui pemaknaan konotatif ini, “pembaca” teks dapat memahami penggunaan gaya bahasa kiasan dan metafora yang itu tidak mungkin dapat dilakukan pada level denotatif (Budiman, 2004). Bahkan dalam pandangan Ritzer, Barthes adalah pengembang utama ide-ide Saussure pada semua aspek kehidupan sosial (Ritzer, 2003).

Beroperasinya ideologi melalui semiotika mitos ini dapat ditengarai melalui asosiasi yang melekat dalam bahasa konotatif. Barthes mengatakan penggunaan konotasi dalam teks sebagai: penciptaan mitos. Mitos ini bermain dalam tingkat bahasa yang oleh Barthes disebutnya “adibahasa” (*meta-language*), (Strinati, 1995). Sebagaimana halnya mitos, ideologi pun tidak selalu berwajah tunggal. Ada banyak mitos, ada banyak ideologi;

kehadirannya tidak selalu kontinum di dalam teks. Mekanisme kerja mitos dalam suatu ideologi adalah apa yang disebut Barthes sebagai naturalisasi sejarah. Suatu mitos akan menampilkan gambaran dunia yang seolah terberi begitu saja alias alamiah. Nilai ideologis dari mitos muncul ketika mitos tersebut menyediakan fungsinya untuk mengungkap dan membenarkan nilai-nilai dominan yang ada dalam masyarakat.

Ideologi berbeda dengan konsep sains, dan lebih berbeda lagi dengan kesadaran iluminatif. Kesadaran iluminatif berada pada tingkat kesadaran diri yang merembes dari pengertian akan nilai keagamaan melalui kitab suci (nilai batiniah), sementara kesadaran ideologis dalam terminologi Barthes, berada pada tingkat kesadaran psikis, atau lebih tepatnya lagi di wilayah *ego* yang merupakan sistem representasi berupa *image* yang mengkonstruksi kesadaran yang sifatnya semu. Artikulasi mendasar dari proses ideologis tidak dari proyeksi kesadaran yang teralienasi ke dalam berbagai superstruktur, namun dalam generalisasi pada seluruh tingkatan dari suatu kode struktural. Maka ideologi bukanlah suatu tipuan misterius dari kesadaran; ia adalah suatu logika sosial yang disubstitusikan untuk lainnya (dan yang menyelesaikan kontradiksi yang sebelumnya), sehingga mengubah definisi dari nilai itu sendiri. Ideologi bekerja ibarat sihir dari kode yang membentuk “dasar dominasi”.

Mitos yang dipilih dapat diadopsi dari masa lampau yang sudah jauh dari dunia pembaca, namun juga dapat dilihat dari mitos kemarin sore yang akan menjadi “*founding prospective history*” (Sunardi, 2004). Mitos tumbuh dari konotasi (dari

perkembangan konotasi yang semakin mantap). Barthes mengatakan bahwa “kita hidup bukan di antara benda-benda melainkan dari opini-opini yang sudah diyakini”. Kekuatiran Barthes dalam hal ini adalah jika opini-opini yang diyakini tersebut dianggap wajar dan alamiah, sebab yang dianggap wajar adalah kekuatan yang dominan. Pada prinsipnya menurut Barthes mitos adalah penaturalisasian (*naturalization*) konsep. Konsumen mitos hanya berhenti pada bahasa linguistik sehingga ia menerima fakta sebagai fakta, yang benar-benar terjadi tanpa melihat mitos sebagai sistem semiologis.

Tingkatan tanda dan makna Barthes dapat digambarkan sebagai berikut:

Tanda → Denotasi → Konotasi (Kode) → Mitos

Sumber: Piliang (2012), *Semiotika dan Hipersemiotika: Kode, Gaya dan Matinya Makna*

Menurut Hoed (2008) dalam wawasan semiotika post-strukturalis, Barthes tidak berbicara tentang “menunda” hubungan penanda-petanda yang kemudian disebut dekonstruksi oleh Derrida. Barthes lebih mengarah pada “mengembangkan (*amplification*)” hubungan itu ke arah “ekspresi” (E) dan “isi” (*contenu*, C). Barthes, bicara tentang mitos melalui proses konotasi (sebagai perluasan model penanda-petanda de Saussure) yang hidup dalam masyarakat budaya tertentu (bukan secara individu). Menurut Piliang (2009), ketika sebuah teks dilihat dalam dimensi sosialnya, maka analisis semiotika harus dikaitkan dengan

konteks relasi sosiopolitik dan institusi dibalik teks. Semiotika yang dikembangkan oleh Barthes, menghubungkan sebuah teks dengan struktur makro (mitos, ideologi) sebuah masyarakat yang selanjutnya oleh Piliang (2009) disebut etno-semiotika. Sehingga, tanda dan bahasa tidak lagi dikaji pada tingkat sintaktik semata akan tetapi juga tingkat semantik dan pragmatik.

Etno-Semiotika: Sebuah Gagasan Metodologi Alternatif

Menurut Hermawan (2007), pengkajian tentang konteks dalam pemaknaan barangkali merupakan sebuah kerja yang menarik. Bukan saja karena dimensi kontekstual yang berbeda akan melahirkan makna yang berbeda; melainkan juga bahwa sebuah analisis semiotika akan mampu menggali hal-hal yang sifatnya *subtle* dari penggunaan bahasa seperti halnya tentang seperangkat nilai atau bahkan ideologi yang tersembunyi di balik penggunaan bahasa. Pada tingkat ini, semiotika seringkali ditunjuk sebagai model awal dari analisis yang mampu menampilkan bekerjanya ideologi dalam teks. Terdapat banyak varian pengertian ideologi, meski secara singkat dapat dimengerti bahwa ideologi menunjuk pada serangkaian ide yang menyusun realitas kelompok, sebuah sistem representasi atau kode yang menentukan bagaimana seseorang menggambarkan dunia atau lingkungannya. Varian lain dapat pula diambil dari Marxisme klasik menggambarkan ideologi sebagai kesadaran palsu (*false consciousness*) yang diabadikan oleh kekuatan-kekuatan dominan dalam masyarakat (Littlejohn, 1996). Pengertian lain dapat pula diambil dari pos-Marxisme yang menjadi cikal bakal teori kritis.

Semiotika sering dikritik bergerak terlalu jauh antara teks dan struktur sosial, dan mengabaikan fakta bahwa ada hubungan yang tidak dapat dipisahkan antara teks dan masyarakat pembaca (penonton, pemirsa, pengguna). Penelitian etnografi (*ethnographic study*) dikembangkan dalam rangka meneliti proses sosial ini untuk menguji pembacaan semiotika (*reading*) terhadap teks oleh peneliti dan membandingkannya dengan pembacaan konkret yang dilakukan oleh masyarakat sendiri (Piliang, 2003). Inti dari penelitian etnografi adalah upaya memperhatikan makna tindakan dari kejadian yang dialami orang yang ingin kita pahami yang terekspresikan lewat bahasa, tindakan yang mengatur tingkah laku mereka yang disebut kebudayaan. Pengertian kebudayaan oleh Spradley (1997), kemudian digunakan orang untuk menginterpretasi pengalaman dan melahirkan tingkah laku sosial yang mempunyai makna simbolik.

Metode etnografi meneliti mengenai dimensi sosial sebuah teks, tidak dalam skala komunikasi sosiopolitik yang makro, akan tetapi pada tingkat kehidupan sehari-hari yang konkret, dengan cara mengamati langsung masyarakat dalam proses komunikasi mereka, dan menggali makna dari mereka secara mendalam (Piliang, 2003). Meskipun dalam hal ini, muncul sebuah masalah bahwa, apakah peneliti dalam hal ini hanya sebagai pengamat (*observer*) atau terlibat langsung dalam komunikasi dan diskusi (*participation*). Bila metode etnografi melibatkan peneliti di dalam proses diskusi, maka ia tidak lagi disebut empiris, disebabkan beroperasinya berbagai pendapat subjektif di sana. Dalam hal ini, yang sesungguhnya terjadi adalah perluasan mode analisis

interpretif dari teks ke arah masyarakat yang membacanya, dan makna yang mereka dapatkan darinya. Ini merupakan perluasan metode semiotika, yang dapat disebut etno-semiotika (*ethno-semiotics*), Piliang (2003). Dalam komunikasi, sebuah teks sesungguhnya tidak bisa dipisahkan dari struktur sosial masyarakatnya, yaitu bagaimana makna teks tersebut menyebar dalam masyarakat. Metode analisis teks mengkaji teks sebagai satu objek yang otonom, yang tidak perlu dikaitkan dengan masyarakat penggunaannya. Sementara, etnosemiotika justru menggali makna teks tersebut dari masyarakat pembacanya (Piliang, 2003). Penelitian etnografi mengadopsi perspektif interpretif dalam melihat komunitas sebagai tempat sosial (Sukoharsono, 2009).

Lebih lanjut, Piliang (2003), menyatakan bahwa ketika sebuah teks dilihat dalam dimensi sosialnya, maka di sini diperlukan dua tingkat analisis, yaitu: pertama, analisis makro, yang berkaitan dengan konteks relasi sosiopolitik dan institusi di balik teks. Semiotika yang dikembangkan oleh Barthes, misalnya, menghubungkan sebuah teks dengan struktur makro (mitos, ideologi) sebuah masyarakat. Kedua, analisis mikro, menyangkut pengalaman langsung dalam kehidupan sehari-hari masyarakat berhadapan dengan teks. Etnosemiotika adalah satu metode yang menghubungkan pembacaan teks dengan kehidupan sehari-hari yang bersifat mikro tersebut. Analisis mikro menuntun peneliti untuk mengamati fenomena berdasarkan makna yang mendasari tindakan sosial dan mementingkan *native point of view*. Oleh sebab itu, ia mengkaji tanda dan bahasa tidak lagi pada tingkat sintaktik

semata akan tetapi juga tingkat semantik dan pragmatik. Pada tingkat makro pendekatan interpretif mengalami transformasi ke arah pendekatan kritis.

Semiotika Anggaran Daerah: Basis Filsafat Roland Barthes

Tanda menurut linguistik Saussurean merupakan kesatuan dari dua bidang yang tidak dapat dipisahkan seperti halnya selembar kertas, yaitu bidang penanda atau bentuk dan bidang petanda atau makna. Semiotika Saussurean yang menyatakan bahwa apa pun bentuk pertukaran tanda, ia harus mengikuti model kaitan struktural antara penanda dan petanda yang bersifat stabil dan pasti. Bagi Saussure, sebuah tanda memiliki maknanya bukan karena hubungan langsung apapun dengan objek di dunia, tetapi karena posisinya dalam sebuah sistem tanda. Menurut Saussure, kata tidak mengungkapkan atau merepresentasikan, tetapi menandai dalam hubungannya dengan matriks tanda linguistik lainnya. Semiotika struktur ini kemudian dikembangkan oleh Barthes dengan melihat pemaknaan tanda secara dinamis sebagai salah satu kritik dari kaum post-strukturalis termasuk di antaranya; Derrida, Foucault dan Kristeva. Barthes secara khusus tertarik bukan pada apa makna benda-benda, tetapi pada bagaimana benda-benda menjadi memiliki makna.

Barthes (1915-1985) merupakan tokoh intelektual dan filsuf Perancis yang gagasannya berada pada fase peralihan dari strukturalisme ke post-strukturalisme. Namun, Barthes bersama Lévi-Strauss adalah tokoh-tokoh awal yang mencetuskan faham struktural dan meneliti sistem tanda dalam budaya. Menurutnya, ada

titik temu atau konvergensi antara linguistik (ilmu-ilmu bahasa) dan penelitian budaya yang pada gilirannya akan memperkaya penelitian semiologi (yaitu ilmu tentang praktik penandaan/*signifying* atau analisis penetapan makna dalam budaya) yang ia kembangkan.

Roland Barthes, lahir tanggal 12 November 1915 di Cherbourg, Perancis dan meninggal tanggal 25 Maret 1980. Dia memiliki nama lengkap Roland Gérard Barthes adalah seorang penulis esai, dan kritikus sosial dan sastra; tulisannya mengenai semiotika, yakni kajian tentang simbol, yang dipelopori oleh Ferdinand de Saussure, membantu mengukuhkan strukturalisme dan *New Criticism* sebagai gerakan/aliran intelektual terdepan. Barthes belajar di Universitas Paris, dan memperoleh gelar sarjana di bidang sastra klasik pada tahun 1939 dan kemudian memperoleh gelar sarjana dalam bidang tata bahasa serta filologi pada tahun 1943. Setelah bekerja (1952-1959) di Pusat Penelitian Penelitian Ilmiah Nasional (*the Centre National de la Recherche Scientifique*), dia kemudian mendapat jabatan di *École Pratique des Hautes Études*. Tahun 1976 dia menjadi orang pertama memperoleh kursi di bidang kajian semiologi sastra di *Collège de France*.

Barthes mengembangkan dua sistem pertanda bertingkat, yang disebutnya sistem denotasi dan konotasi. Sistem denotasi adalah sistem pertandaan tingkat pertama, yang terdiri dari rantai penanda dan pertanda, yakni hubungan materialitas penanda dan konsep abstrak yang ada dibaliknya. Chandler (2007) menyatakan bahwa “denotasi” cenderung digambarkan sebagai definisi, “literal”, “jelas” atau “akal sehat” dari tanda. Dalam kasus tanda-

tanda linguistik, makna denotatif adalah apa yang kamus mencoba untuk memberikannya. Denotasi kadang-kadang dianggap sebagai kode digital dan konotasi sebagai kode analog (Wilden, 1987).

Pada sistem konotasi atau sistem pertanda tingkat kedua, rantai penanda/pertanda pada sistem denotasi menjadi penanda dan seterusnya berkaitan dengan petanda yang lain pada rantai pertandaan lebih tinggi. Pada tingkat konotasi, bahasa menghadirkan kode-kode yang tandanya bermuatan makna-makna tersembunyi. Makna tersembunyi ini adalah makna, yang oleh Barthes merupakan kawasan dari mitologi atau ideologi. Istilah "konotasi" digunakan untuk merujuk pada asosiasi "pribadi" (ideologi, emosional, dan lain-lain) dan tanda sosial budaya. Ini biasanya berhubungan dengan penafsir tingkat, usia, jenis kelamin, etnis dan sebagainya. Tanda lebih "*polysemic*" dan lebih terbuka untuk interpretasi (Chandler, 2007). Ahli semiotik struktural yang menekankan kesewenang-wenangan relatif penanda dan ahli semiotik sosial yang menekankan keragaman interpretasi dan pentingnya konteks budaya dan sejarah yang hampir tidak mungkin untuk menerima gagasan tentang makna "literal" (Chandler, 2007). Sedangkan untuk petanda konotasi, karakternya umum, global dan tersebar sekaligus menghasilkan fragmen ideologis. Berbagai petanda ini memiliki suatu komunikasi yang amat dekat dengan budaya, pengetahuan, sejarah, dan melalui merekalah, demikian dikatakan, dunia yang melingkunginya menginvasi sistem tersebut. Kita dapat katakan bahwa ideologi adalah suatu bentuk penanda-penanda konotasi,

sementara gaya bahasa, majas atau metafora adalah elemen bentuk (*form*) dari konotator-konotator. Singkatnya, konotasi merupakan aspek bentuk dari tanda, sedangkan mitos adalah muatannya.

Penggunaan tanda satu persatu dapat mengurangi kecenderungan “anarkis” penciptaan makna yang tak berkesudahan, di sisi lain, namun keanekaragaman budaya dan perubahan terus-menerus membentuk wilayah petanda konotatif yang bersifat global dan tersebar. Secara sekilas skema Barthes mengisyaratkan bahwasanya tak ada satupun aktivitas penggunaan tanda yang bukan ideologi, namun sebenarnya tidak seperti itu. Ideologi, pada hakikatnya, adalah suatu sistem kepercayaan yang dibuat-buat, suatu kesadaran semu yang kemudian mengajak (*interpellation*) kepada individu-individu untuk menggunakannya sebagai suatu “bahasa” sehingga membentuk orientasi sosialnya dan kemudian berperilaku selaras dengan ideologi tersebut. Apa yang sebenarnya ditunjukkannya adalah sebuah himpunan relasi-relasi yang ada, tidak seperti suatu konsep ilmiah, ia tidak menyediakan sebuah alat untuk mengetahuinya. Dalam suatu cara khusus (ideologis), ia menunjukkan beberapa eksistensi, namun tidak memberikan kita esensinya.

Beroperasinya ideologi melalui semiotika mitos ini dapat ditengarai melalui asosiasi yang melekat dalam bahasa konotatif. Barthes mengatakan penggunaan konotasi dalam teks ini sebagai: penciptaan mitos. Ada banyak mitos yang diciptakan media di sekitar kita, misalnya mitos tentang kecantikan, kejantanan,

pembagian peran domestik versus peran publik dan banyak lagi. Mitos ini bermain dalam tingkat bahasa yang oleh Barthes disebutnya 'adibahasa' (meta-language). Menurut Strinati (1995), penanda konotatif menyodorkan makna tambahan, namun juga mengandung kedua bagian tanda denotatif yang melandasi keberadaannya. Dibukanya medan pemaknaan konotatif ini memungkinkan pembaca memakanai bahasa metafor atau majazi yang maknanya hanya dapat dipahami pada tataran konotatif (Budiman, 1995). Dalam mitos, hubungan antara penanda dan petanda terjadi secara termotivasi. Pada level denotasi, sebuah penanda tidak menampilkan makna (petanda) yang termotivasi. Motivasi makna justru berlangsung pada level konotasi.

Barthes menyatakan bahwa mitos merupakan sistem komunikasi, karena mitos merupakan sebuah pesan. Ia menyatakan mitos sebagai "modus pertandaan, sebuah bentuk, sebuah "tipe wicara" yang dibawa melalui wacana. Mitos tidaklah dapat digambarkan melalui objek pesannya, melainkan melalui cara pesan tersebut disampaikan. Apapun dapat menjadi mitos, tergantung dari caranya ditekstualisasikan. Dalam narasi berita, pembaca dapat memaknai mitos ini melalui konotasi yang dimainkan oleh narasi. Pembaca yang jeli dapat menemukan adanya asosiasi-asosiasi terhadap 'apa' dan 'siapa' yang sedang dibicarakan sehingga terjadi pelipatgandaan makna. Penanda bahasa konotatif membantu untuk menyodorkan makna baru yang melampaui makna asalnya atau dari makna denotasinya (Hermawan, 2007).

Sering dikatakan bahwa ideologi bersembunyi di balik mitos. Ungkapan ini ada benarnya, suatu mitos menyajikan serangkaian kepercayaan mendasar yang terpendam dalam ketidaksadaran representator. Ketidaksadaran adalah sebetuk kerja ideologis yang memainkan peran dalam tiap representasi. Mungkin ini bernada paradoks, karena suatu tekstualisasi tentu dilakukan secara sadar, yang dibarengi dengan ketidaksadaran tentang adanya sebuah dunia lain yang sifatnya lebih imajiner. Sebagaimana halnya mitos, ideologi pun tidak selalu berwajah tunggal. Ada banyak mitos, ada banyak ideologi; kehadirannya tidak selalu kontinu di dalam teks. Mekanisme kerja mitos dalam suatu ideologi adalah apa yang disebut Barthes sebagai naturalisasi sejarah. Suatu mitos akan menampilkan gambaran dunia yang seolah terberi begitu saja alias alamiah. Nilai ideologis dari mitos muncul ketika mitos tersebut menyediakan fungsinya untuk mengungkap dan membenarkan nilai-nilai dominan yang ada dalam masyarakat.

Semiotika dalam sudut pandang organisasi menurut Gazendam (2004), bertujuan untuk memahami organisasi berdasarkan penggunaan tanda-tanda, teks, dokumen, tanda berbasis artefak dan komunikasi, sehingga dapat digunakan sebagai ilmu dasar psikologi misalnya, ekonomi dan sistem informasi. Gazendam (2004), mengelompokkan tiga pendekatan fundamental sebagai unit dasar komunikasi dalam semiotika organisasi. Ketiga pendekatan ini didasarkan pada teks, tanda dan

meme¹ sebagai unit dasar. Beberapa metode lainnya dalam aplikasi semiotika organisasi misalnya; *linguistic analysis of communication during work, actor interaction analysis, actor task analysis, semantic analysis, norm analysis, and simulation model building* (Gazendam, 2004). Fairclough (2003), mengemukakan efek kausal dari struktur sosial dan praktik-praktik sosial pada teks. Teks dibentuk oleh dua kekuatan kausal, struktur sosial dan praktik sosial di satu sisi, dan aktor yang terlibat dalam peristiwa di sisi lain. Teks adalah prestasi interaksional yang terletak pada agen sosial, namun dibatasi oleh struktur sosial dan praktik-praktik sosial. Baik perspektif luas interaksional atau struktural (termasuk praktik-praktik sosial) pada teks dapat ditiadakan, tetapi tidak cukup tanpa yang lain dan bahwa teks-teks terlibat dalam proses pembuatan makna dan memiliki efek kausal (yang membawa perubahan) yang dimediasi oleh tindakan yang berarti. Teks dapat membawa perubahan dalam pengetahuan tentang keyakinan, sikap, nilai-nilai, pengalaman, dan sebagainya. Singkatnya, teks memiliki efek kausal dan berkontribusi terhadap perubahan, orang (keyakinan dan sikap), tindakan, hubungan sosial, dan dunia material.

Anggaran daerah sebagai suatu proses yang menggunakan pendekatan transaksi ekonomi dan sistem informasi, kerangka

¹Meme adalah sebuah ide, perilaku, atau gaya yang menyebar dari orang ke orang dalam suatu budaya. Meme bertindak sebagai unit tertentu untuk membawa ide-ide budaya, simbol atau praktik yang ditularkan melalui pikiran melalui tulisan, ucapan, ritual gerak tubuh atau fenomena *imitable* lainnya. Kata meme berasal dari bahasa Yunani kuno, *mimeme* "sesuatu yang ditiru" yang diciptakan oleh ahli evolusi Inggris Richard Dawkins dalam "*Selfish of Gene*" (1976) sebagai suatu konsep tentang prinsip-prinsip evolusi dalam menjelaskan penyebaran ide-ide dan fenomena budaya.

kerja dan metode merupakan bagian dari aplikasi semiotika. Dalam rangka memahami anggaran daerah sebagai satu fenomena semiotika, menurut Rosalind Coward dan John Ellis (dalam Piliang, 2012):

“...semua praktik sosial dapat dianggap sebagai makna, sebagai pertanda (*signification*) dan sebagai pertukaran di antara subjek-subjek, dan karenanya dapat bersandar pada linguistik sebagai model untuk pengembangan realitasnya secara sistematis.”

Menurut pandangan semiotika, bila seluruh praktik sosial dapat dianggap sebagai fenomena bahasa, maka semuanya juga dapat dianggap sebagai tanda (Piliang, 2012). Penganggaran daerah sebagai konstruksi sosial, ekonomi dan sistem informasi dengan demikian dapat diamati dalam kerangka semiotika untuk menunjukkan bagaimana perubahan atau desain organisasi dalam hal penggunaan model dan metafora. Dalam konteks ini, ketika anggaran daerah dipandang sebagai produk kebudayaan, maka menjadi penting untuk melihat bagaimana aktor anggaran daerah memproduksi dan mempertukarkan makna melalui praktik bahasanya. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), sebagai keluaran akhir dari praktik bahasa media pelaporan keuangan daerah dapat dipahami sebagai produksi makna. Sebagai kesatuan organik, LKPD merepresentasikan pikiran dan gagasan-gagasannya melalui berita yang mereka hadirkan ke ruang publik. Sebagian orang mengatakan bahwa apa yang tampil di media merupakan ‘cermin’ realitas, dalam pengertian bahwa realitas yang tersaji di media dinilai sama dengan realitas empirik. Media berperan sebagai reflektor yang sekadar menghadirkan

fakta atau peristiwa yang ada berlangsung dalam masyarakat, tidak kurang dan tidak lebih (Hermawan, 2007).

Persoalannya adalah ketika realitas media telah tersaji ke ruang publik maka media tidak lagi mempunyai otoritas untuk memaksa makna-makna yang mereka kehendaki sehingga peran pemaknaan pun berpindah pada pembaca. Ketika pembaca mempunyai kekuasaan penuh untuk memaknai sebuah berita, maka peran bahasa menjadi penting. Bahasa menjadi medium istimewa yang melaluinya sebuah makna diproduksi. Bahasa beroperasi sebagai simbol yang mengartikan atau merepresentasikan makna yang ingin dikomunikasikan oleh pelakunya, atau dalam istilah yang dipakai Stuart Hall untuk menyatakan hal ini, fungsi bahasa adalah sebagai tanda. Hall (1997) menyatakan bahwa tanda mengartikan atau merepresentasikan (menggambarkan) konsep-konsep, gagasan atau perasaan sedemikian rupa yang memungkinkan seseorang “membaca”, men-*decode* atau menginterpretasikan maknanya.

BAB IV

POTRET DAN ORIENTASI ANGGARAN DAERAH

...we know that budgeting is determining, "On what basis shall it be decided to allocate x dollars to activity A instead of activity B?"

- Key (1940, p. 1137)

Pencapaian Tujuan dan Fungsi Anggaran Daerah

Anggaran pemerintah adalah sebuah rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan pemerintah, baik kebijakan sosial maupun ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan sosial dan ekonomi, Musgrave (1959), menyatakan bahwa anggaran merupakan sebuah instrumen pemerintah untuk penyediaan barang dan jasa publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Karena itu anggaran bersifat multidimensional dan harus dibaca dari banyak sisi. Anggaran sebagian bersifat politik, ekonomi, akuntansi, dan administratif. Sebagai sebuah dokumen politik, anggaran mengalokasikan sumberdaya langka kepada masyarakat di antara kepentingan yang kompleks. Sebagai dokumen ekonomi dan fiskal, anggaran menjadi instrumen utama untuk mengevaluasi distribusi pendapatan, mendorong pertumbuhan ekonomi, mengurangi inflasi, mempromosikan lapangan pekerjaan, dan menjaga stabilitas ekonomi. Sebagai dokumen akuntansi, anggaran menjadi pedoman pengelolaan dan pelaporan keuangan pemerintah. Sebagai dokumen manajerial dan administratif, anggaran menjadi instrumen untuk mengarahkan penyediaan pelayanan publik.

Sebagai sebuah kebijakan, maka anggaran merupakan dokumen publik, bahkan dapat dikatakan bahwa anggaran merupakan

kumpulan “uang rakyat”. Arus utama reformasi anggaran didominasi oleh cara pandang institusionalis dan teknokratis, yang berupaya membuat anggaran lebih ekonomis, efisien, akuntabel, perbaikan atau hanya berorientasi pada anggaran yang lebih baik. Sebagai alat utama manajemen keuangan pemerintah, anggaran tahunan merupakan bagian yang logis untuk reformasi pemerintahan termasuk kebijakan fiskal, reformasi administrasi, upaya kebijakan anti korupsi, kebijakan sosial politik, dan layanan publik.

Proses penyusunan APBD pada dasarnya bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan sumber daya secara tepat sesuai kebijakan pemerintah, dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran secara baik. Oleh karena itu pengaturan penyusunan anggaran merupakan hal penting agar dapat berfungsi sebagaimana diharapkan, yaitu; (1) dalam konteks kebijakan, anggaran memberikan arah kebijakan perekonomian dan menggambarkan secara tegas penggunaan sumber daya yang dimiliki masyarakat; (2) fungsi utama anggaran adalah untuk mencapai keseimbangan ekonomi makro dalam perekonomian; (3) anggaran menjadi sarana sekaligus pengendali untuk mengurangi ketimpangan dan kesenjangan dalam berbagai hal di suatu negara.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen utama yang digunakan dalam kebijakan fiskal dalam rangka melaksanakan pelayanan

publik di daerah. Pelaksanaan APBD dimaksud diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan di berbagai sektor. APBD yang direncanakan setiap tahun dengan mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada dasarnya menunjukkan sumber-sumber pendapatan daerah, berapa besar alokasi belanja untuk melaksanakan program/kegiatan, serta pembiayaan yang muncul apabila terjadi surplus atau defisit.

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dalam Perspektif Desentralisasi

Pemberian otonomi daerah dilakukan dengan harapan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas pemerintah daerah. Dengan otonomi, pemerintah daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan akan adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat, dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat. Pelimpahan kewenangan tersebut mempunyai pengaruh terhadap cara-cara mempertanggungjawabkan keuangan daerah dan pusat.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan strategi yang diambil dalam penyelenggaraan negara agar pembangunan dapat dilaksanakan dengan lebih efektif dan merata, sehingga tujuan bernegara, yaitu kesejahteraan rakyat, dapat lebih mudah dicapai. Dengan otonomi daerah, motor penggerak pembangunan terletak pada level pemerintahan yang paling dekat dengan

masyarakat, yaitu pemerintah daerah. Hal ini diharapkan dapat membuat semua kebijakan yang diambil pemerintah daerah akan benar-benar sesuai dengan aspirasi, kebutuhan dan prioritas di masing-masing daerah.

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia (SDM). Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan langkah strategis untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perokonomian daerah.

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu: menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, meningkatkan

kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, dan memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Otonomi Daerah merupakan proses awal terjadinya reformasi penganggaran keuangan daerah di Indonesia. Otonomi Daerah berimplikasi pada perubahan dalam sistem pembuatan keputusan terkait dengan pengalokasian sumber daya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kemudian ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD digunakan oleh pemerintah daerah sebagai dasar dalam melakukan aktivitas pelayanan masyarakat. Komponen APBD tersusun dalam suatu struktur APBD yang diklasifikasi menurut urusan pemerintah daerah dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

Sejalan dengan upaya untuk memantapkan kemandirian Pemerintah Daerah yang dinamis dan bertanggung jawab, serta mewujudkan pemberdayaan dan otonomi daerah dalam lingkup yang lebih nyata, maka diperlukan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan profesionalisme sumber daya manusia dan lembaga-lembaga publik di daerah dalam mengelola sumber daya daerah. Upaya-upaya untuk meningkatkan pengelolaan sumber daya daerah harus

dilaksanakan secara komprehensif dan terintegrasi mulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sehingga otonomi yang diberikan kepada daerah akan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Permasalahan desentralisasi fiskal di daerah di Indonesia, terutama berkaitan dengan politik anggaran yang dimainkan oleh elit-elit di daerah. Pembangunan yang tadinya ditujukan untuk mensejahterakan masyarakat lokal justru harus menyerah kepada ambisi memenuhi kepentingan para kepala daerah dan anggota dewan. Kondisi saling terkaitnya peran anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah dalam menyuburkan praktik politik anggaran terutama sangat jelas di saat proses penyusunan APBD. Asumsinya, proses penyusunan APBD sebagai salah satu mata rantai proses desentralisasi fiskal seharusnya menekankan peran para birokrat mewakili kepentingan umum. Begitu juga, DPRD sebagai wakil rakyat yang ada di wilayah kerja mereka.

Sebagai instrumen kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan belanja, membantu perencanaan pembangunan dan pengambilan keputusan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan APBD hendaknya difokuskan pada

upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan aktivitas yang menjadi preferensi daerah yang bersangkutan.

Desentralisasi menawarkan peluang yang signifikan untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah. Desentralisasi membentuk ulang hubungan kekuasaan antara penduduk setempat, pemerintah daerah, produsen jasa pemerintah daerah, dan tingkat pemerintahan yang lebih tinggi (termasuk pemerintah pusat). Ini menetapkan aturan baru dari permainan politik, membantu para pemimpin lokal baru muncul dalam persaingan politik. Desentralisasi dengan demikian menyebabkan interaksi baru dan hubungan kontraktual antara pemerintah daerah, perusahaan swasta, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat. Namun, beberapa praktik tentang desentralisasi telah menunjukkan bahwa desentralisasi tidak menyebabkan akuntabilitas yang lebih besar.

APBD sebagai refleksi kebijakan desentralisasi fiskal dalam pelaksanaan otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejalan dengan itu maka sinergitas antarprogram dan kegiatan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah adalah menjadi sangat penting dalam meningkatkan efektivitas pengelolaan anggaran, baik dari sisi pendapatan maupun dari sisi belanja. Untuk itu maka kerangka hubungan keuangan daerah dan *quality budget spending* menjadi kata kunci dalam meningkatkan akuntabilitas dan efektivitas belanja daerah.

Postur APBD: “*Body is Not Ideal*”

Komposisi APBD pada dasarnya terdiri dari; (1) komposisi pendapatan daerah yang terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah; (2) komposisi belanja daerah yang terdiri dari belanja tidak langsung baik untuk porsi belanja pegawai dan belanja pegawai tidak langsung, dan belanja langsung; (3) komposisi penerimaan dan pengeluaran pembiayaan (pembiayaan netto); dan (4) surplus atau defisit. Berdasarkan pengklasifikasian pendapatan, belanja dan pembiayaan dimaksud, maka kebijakan anggaran daerah dapat ditelusuri dan dianalisis lebih lanjut sebagai landasan dalam menetapkan kebijakan ekonomi di tingkat regional maupun kebijakan lainnya seperti peningkatan PAD, kebijakan penggunaan dana perimbangan, kebijakan alokasi penerimaan pembiayaan, dan pengeluaran pembiayaan serta kebijakan lainnya di bidang keuangan daerah.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, di mana besarnya sumber-sumber penerimaan dimaksud disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam hal ini, daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa (i) kepastian tersedianya

pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; (ii) kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; (iii) hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi” (*money follow function*).

Dalam sistem hubungan keuangan pusat dan daerah, pemerintah daerah memperoleh sumber pendapatan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan yang dalam perkembangannya diperluas dengan istilah dana transfer yang meliputi Dana Perimbangan, Dana Otonomi khusus, dan dana yang bersifat *adhock* atau penyesuaian.

Rendahnya PAD yang menjadi sumber keuangan daerah menyebabkan pemerintah daerah harus mencarikan pos-pos untuk menutupi kesenjangan anggaran. Dana perimbangan dan pinjaman daerah merupakan andalan daerah untuk menutupi kesenjangan tersebut. Kecenderungan umum dalam pemerintahan daerah, kerap kali alokasi dana perimbangan yang seharusnya digunakan untuk membiayai kesenjangan anggaran untuk pembangunan diarahkan untuk kepentingan pengeluaran rutin pemerintahan daerah.

Permasalahan utama yang menyebabkan mengapa peningkatan jumlah dana perimbangan belum mampu secara signifikan meningkatkan kemakmuran adalah adanya *misallocation*

dan *mismanagement* dalam pengelolaan APBD. *Misallocation* artinya alokasi belanja yang tidak tepat dan tidak sesuai dengan prioritas yang sebenarnya dibutuhkan masyarakat. Sedangkan *mismanagement* adalah buruknya tata kelola APBD, seperti keterlambatan penetapan APBD dan rendahnya penyerapan APBD, adanya inefisiensi, pemborosan, dan korupsi. Besarnya transfer dana pemerintah pusat ke daerah lewat Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) bukan menjadi jaminan makin sejahteranya rakyat, justru sebaliknya rakyat tidak memperoleh manfaat dari anggaran yang ada karena sebagian besar digunakan untuk belanja birokrat. Padahal pembangunan dan rehabilitasi jalan, jembatan dan irigasi harus tetap diprioritaskan, mengingat belanja di sektor ini sangat penting artinya sebagai pengungkit pertumbuhan ekonomi daerah yang bisa melahirkan multi efek ekonomi (*multiple economic effects*). Infrastruktur yang memadai jelas akan lebih mendorong masyarakat pedesaan untuk terlibat dalam kegiatan ekonomi produktif dengan berbagai inovasi usahanya yang pada akhirnya dapat mendorong peningkatan PAD.

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antarpemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Belanja pegawai adalah kompensasi baik dalam bentuk uang

maupun barang yang diberikan kepada pegawai pemerintah, baik yang bertugas di dalam maupun di luar negeri sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal. Belanja pegawai terdiri dari gaji dan belanja pegawai lainnya. Mengingat bahwa proporsi belanja pegawai menempati porsi terbesar dalam APBD, perlu dihitung rasio belanja pegawai terhadap total belanja daerah. Tujuan penghitungan rasio Belanja Pegawai terhadap total Belanja Daerah adalah untuk mengetahui proporsi Belanja Pegawai terhadap total Belanja Daerah. Data Belanja Pegawai di sini adalah penjumlahan dari Belanja Pegawai langsung dan Belanja Pegawai tidak langsung. Rasio ini menggambarkan bahwa semakin tinggi angka rasionya maka semakin besar proporsi APBD yang dialokasikan untuk Belanja Pegawai. Begitu pula sebaliknya, semakin kecil angka rasio Belanja Pegawai maka semakin kecil proporsi APBD yang dialokasikan untuk belanja pegawai.

Postur anggaran seperti yang digambarkan, masih memberikan prioritas yang besar untuk belanja aparatur daripada belanja untuk kepentingan publik. Rendahnya alokasi belanja untuk publik menyebabkan banyak tujuan pembangunan seperti pengentasan kemiskinan, penciptaan lapangan kerja, peningkatan derajat kesehatan, pendidikan, dan perbaikan infrastruktur sulit dicapai. Alokasi dana pembangunan infrastruktur dapat mendorong percepatan peningkatan kualitas pelayanan publik, terutama layanan dasar pendidikan dan kesehatan. Pembangunan infrastruktur daerah juga sangat ditentukan oleh ruang fiskal.

Keterbatasan ruang fiskal, hanya menjadikan penganggaran sebagai praktik inkrementalis, atau sebagai produk negosiasi politik antaraktor eksekutif dan legislatif.

Besarnya belanja aparatur menunjukkan orientasi politik anggaran belum berpihak pada kepentingan rakyat. Gemuknya struktur birokrasi akan menghambat efektivitas layanan publik yang harus diberikan pemerintah kepada masyarakat, dan menggunakan biaya operasional yang besar, terutama untuk biaya rutin penggajian pegawai. Selain itu, banyaknya jumlah pegawai yang harus diakomodasi dalam satu struktur pemerintahan berimplikasi terhadap distribusi kerja yang tidak fungsional. Akibatnya pegawai menjadi kehilangan kreatifitas dalam bekerja. Besarnya anggaran yang dialokasikan untuk membiayai kegiatan rutin pemerintahan, mengakibatkan kepentingan pembangunan yang melibatkan hajat hidup banyak rakyat terabaikan. Idealisme otonomi daerah seharusnya membalik paradigma lama tersebut ke arah kerja birokrasi yang lebih kaya fungsi dan irit biaya, namun nyata outputnya.

Anggaran Daerah dalam Lingkaran Kepentingan

Potret anggaran daerah seperti yang diuraikan sebelumnya, menunjukkan bahwa anggaran daerah belum sepenuhnya dapat diharapkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Postur anggaran daerah yang tidak ideal yang mengandalkan dana perimbangan, besarnya belanja pegawai menyebabkan orientasi anggaran daerah sulit untuk menjadi penggerak utama pembangunan ekonomi daerah dan penciptaan

kesejahteraan bagi masyarakat.

Selain postur dan orientasi anggaran, masalah lain adalah kurang efektifnya anggaran karena besarnya kebocoran anggaran yang terjadi karena korupsi. Kebocoran itu terjadi di kedua sisi anggaran, yaitu pendapatan (*revenues*) maupun belanja (*expenditures*). Selain itu, sistem penganggaran yang dilaksanakan setelah desentralisasi fiskal ternyata mengakibatkan banyak kompleksitas sistemik yang mengakibatkan anggaran tidak responsif terhadap kebutuhan pembangunan.

Dibutuhkan perbaikan besar dalam menciptakan budaya di mana setiap aktor dalam proses penganggaran bersedia mengorbankan bias narsis pribadinya dan melakukan apa yang terbaik bagi daerah. Franklin dan Carberry-George (1999), menyatakan bahwa "agak sinis untuk mengatakan bahwa proses anggaran tidak lebih sebagai politik dan keberhasilan pemimpin politik yang kuat atas yang lemah". Tujuan bersama dalam penciptaan anggaran adalah untuk menggabungkan seperangkat kebijakan yang direkomendasikan dan batas keuangan yang dianggap secara politis realistis.

Meskipun semua usaha untuk merasionalisasi proses anggaran, karakteristik penganggaran publik adalah sesuatu yang menjadi aktivitas politik. Perubahan program-program pemerintah, peralihan kepentingan yang berhubungan dengan keputusan kebijakan dan berbagai aktor yang berbeda adalah bagian dari proses penganggaran. Hal ini berarti bahwa tuntutan keputusan anggaran akan selalu terjadi dalam lingkungan politik. Proses penganggaran publik digambarkan sebagai situasi

“penganggaran dalam lingkungan negosiasi, persuasi, tawar-menawar dan gertakan”. Penyusunan program dan anggaran pada akhirnya merupakan produk dari pertarungan kepentingan. Seperti biasa, mereka yang tak punya kuasa akhirnya harus menelan pil pahit karena tersingkir meski merupakan populasi besar yang harus diperhatikan. Inilah yang kemudian melahirkan gerakan-gerakan untuk memperjuangkan anggaran, seperti anggaran *pro gender* serta *pro poor* (pro rakyat miskin).

Politik atas proses anggaran pada dasarnya menunjukkan cara-cara di mana distribusi kekuasaan dalam proses yang memengaruhi distribusi sumber daya publik berikutnya. Berdasarkan perspektif teori sosial, terdapat dua dimensi kunci kekuasaan yaitu sebagai struktur formal dan kekuasaan sebagai penggabungan norma-norma dan nilai-nilai informal yang dominan dalam prosedur operasi dan praktek penganggaran.

Korupsi di sektor publik, sebagai gejala dari pemerintahan yang gagal, tergantung pada banyak faktor seperti kualitas manajemen, sifat hubungan akuntabilitas antara pemerintah dan warga negara, kerangka hukum dan sejauh mana proses sektor publik yang disertai dengan transparansi dan penyebaran informasi.

Banyaknya korupsi di daerah menunjukkan bahwa desentralisasi dapat memberikan ilustrasi lebih lanjut dari pentingnya memahami keadaan di mana korupsi terjadi. Memang ada bukti bahwa desentralisasi dapat menjadi penangkal yang efektif untuk korupsi karena meningkatkan akuntabilitas otoritas publik kepada warga negara. Di sisi lain, desentralisasi

menciptakan ratusan otoritas publik baru dan masing-masing memiliki otoritas pajak. Namun, desentralisasi juga dapat meningkatkan kesempatan untuk korupsi di beberapa negara berkembang di mana norma, budaya prestasi, dan sistem manajemen dalam pelayanan masyarakat yang lemah dan lembaga partisipasi dan akuntabilitas tidak efektif.

Praktik disfungsional yang terkait dengan penganggaran sektor publik adalah "menghabiskan" di mana lembaga cenderung melakukan pengeluaran yang tidak perlu untuk menggunakan anggaran secara penuh sebelum tahun fiskal berakhir karena takut alokasi akan berkurang di masa depan. Anggaran sektor publik sangat birokratis dan merupakan proses input daripada output. Perumusan usulan anggaran oleh eksekutif, presentasi dan persetujuan anggaran di legislatif dan pelaksanaan anggaran oleh birokrasi merupakan tahap-tahap sangat politis. Sebagai alat politik untuk memotivasi dukungan untuk tujuan pemerintah, anggaran pelayanan publik secara sadar dipersiapkan dengan bias yang tinggi. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang manfaatnya sebagai alat perencanaan, pengendalian, dan pengambilan keputusan.

Politik anggaran daerah memiliki dampak sosial, politik, dan berkontribusi terhadap kesejahteraan masyarakat, bagaimana interaksi eksekutif dan legislatif untuk mengarahkan orientasi anggaran yang berpihak pada masyarakat dan bukan untuk kepentingan pribadi, bagaimana dana aspirasi masyarakat dimaknai sebagai salah satu realitas dalam penganggaran daerah.

Dan bagaimana kebijakan anggaran daerah menjadi wadah narsisisme bagi para aktor anggaran daerah.

BAB V

POLITIK ANGGARAN DAERAH: INTERAKSI EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBD

*However, it is still found that the public interest,
social responsibility, objectivity, accountability and transparency
still an evil mask and greedy behavior.
- Love and Accounting, Pala Molisa, 2011*

Sketsa Keagenan, Interaksi Politisi-Birokrat

Anggaran khususnya yang berhubungan dengan sistem penganggaran pada pemerintah daerah saat ini menjadi isu yang menarik. Proses penyiapan anggaran selalu melalui proses tawar-menawar tentang tujuan-tujuan operasional dan setiap kesepakatan yang dihasilkan menggambarkan konsensus yang diterima bersama. Begitu anggaran disetujui, organisasi dapat digambarkan sebagai suatu yang sedang berada dalam keadaan kuasi-resolusi konflik (penyelesaian konflik yang bersifat semu). Proses penyusunan anggaran, oleh karena itu, merupakan kegiatan yang penting dan kompleks, karena kemungkinan dampak fungsional atau disfungsi sikap dan perilaku anggota organisasi yang ditimbulkannya.

Anggaran sektor publik dapat digunakan sebagai instrumen politik. Politik memainkan peran utama dalam setiap proses anggaran kolektif. Perumusan usulan anggaran oleh eksekutif, presentasi dan persetujuan anggaran di legislatif dan pelaksanaan anggaran oleh birokrasi merupakan tahap-tahap sangat politis. Meskipun semua usaha untuk merasionalisasi proses anggaran,

karakteristik penganggaran publik adalah sesuatu yang menjadi aktivitas politik. Perubahan program-program pemerintah, peralihan kepentingan yang berhubungan dengan keputusan kebijakan dan berbagai aktor yang berbeda adalah bagian dari proses penganggaran. Hal ini berarti bahwa tuntutan keputusan anggaran akan selalu terjadi dalam lingkungan politik. Proses penganggaran publik digambarkan sebagai situasi “penganggaran dalam lingkungan negosiasi, persuasi, tawar-menawar dan gertakan”.

Interaksi politisi-birokrat telah mencirikan semua hasil kebijakan. Dalam informasi yang asimetris, birokrat lebih mungkin untuk menggunakan keahlian dalam kebijakan mereka daripada para politisi dan memiliki informasi privat tentang kinerja mereka sendiri yang mereka tidak diberbagikan kepada politisi. Ketidakseimbangan ini menciptakan potensi untuk proses pengambilan keputusan yang tidak efektif, sebagai kebijakan dapat bersandar terhadap berbagai kepentingan para birokrat dan menurunkan kesejahteraan sosial. Pada pihak lain, tindakan politisi mungkin digunakan dalam rangka untuk menyeimbangkan kesenjangan informasi antara mereka dan birokrat melalui janji politik.

Negara demokrasi modern didasarkan pada serangkaian hubungan prinsipal-agen. Kerangka hubungan principal-agen merupakan suatu pendekatan yang sangat penting untuk menganalisis komitmen-komitmen kebijakan publik (Moe, 1984). Pembuatan dan penerapan kebijakan publik berkaitan dengan masalah-masalah kontraktual, yakni informasi yang tidak simetris

(*asymmetric information*), *moral hazard*, dan *adverse selection*. Konsep hubungan keagenan di pemerintahan dalam konteks anggaran tidak sesederhana konsep keagenan konvensional. Hubungan keagenan sektor pemerintahan tidak dapat didekati sepenuhnya dengan pendekatan keagenan konvensional, karena beberapa pertimbangan. Pertama, adanya perbedaan ideologi organisasi. Ideologi dasar organisasi sektor publik (khususnya pemerintahan) adalah memaksimalkan *social welfare* dengan mengutamakan kepentingan publik (*public interest*) dan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) di atas kepentingan lainnya. Sementara, ideologi yang terkandung dalam hubungan keagenan, umumnya, adalah ideologi kapitalisme dengan sikap individualis yang menempatkan *self-interest* sebagai sesuatu yang lebih dominan. Kedua, teori keagenan konvensional hasil karya Jensen dan Meckling tidak dapat diaplikasikan dalam anggaran sektor pemerintahan, karena salah satu alat yang digunakan prinsipal untuk mengontrol agen adalah pemberian insentif. Insentif ini, umumnya, diukur berdasarkan pencapaian laba, sementara organisasi pemerintahan tidak memiliki laba sebagai alat ukur kinerja.

Dalam hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif adalah agen dan legislatif adalah prinsipal. Lupia dan McCubbins menyatakan bahwa

the legislator's problem can be characterized as one of a broad class of phenomena known as agency problems... In the legislative policy-making setting, a legislature as a whole acts as principal that delegates to an expert agent (such as the government or a congressional committee) the task of proposing alternatives to an

existing policy. The principal-agent interaction in which we are interested begins after the agent makes a proposal and ends when the principal-the full legislature either accepts the proposal or rejects it in favor of the existing policy."

Eksekutif memiliki keunggulan dalam hal penguasaan informasi dibanding legislatif (asimetri informasi). Keunggulan ini bersumber dari kondisi faktual bahwa eksekutif adalah pelaksana semua fungsi pemerintah dan berhubungan langsung dengan masyarakat dalam waktu sangat lama. Eksekutif memiliki pemahaman yang baik tentang administrasi serta peraturan perundang-undangan yang mendasari seluruh aspek pemerintahan. Eksekutif akan memiliki kecenderungan mengusulkan anggaran belanja yang lebih besar dari yang aktual terjadi saat ini (asas maksimal). Sebaliknya untuk anggaran pendapatan, eksekutif cenderung mengusulkan target yang lebih rendah (asas minimal) agar ketika realisasi dilaksanakan, target tersebut lebih mudah dicapai.

Model perilaku birokrat di mana birokrat memaksimalkan utilitas dengan memaksimalkan anggarannya. Sebagian besar birokrat di sektor pemerintah memiliki insentif yang kuat untuk memperluas organisasi demi kekuasaan dan posisi mereka. Niskanen menemukan bahwa birokrat berhasil memperbesar anggaran mereka karena birokrat memiliki informasi privat yang tidak tersedia untuk para politisi yang mengatur anggaran mereka dan birokrat menerima alokasi anggaran lump-sum dan bukan alokasi "per-unit". Birokrat akan berusaha untuk

memaksimalkan anggaran terutama anggaran diskresioner daripada total anggaran mereka.

Sebagai prinsipal, legislatif dapat juga berperilaku *moral hazard* atau dalam merealisasikan kepentingan pribadinya. Adanya *discretionary power* akan menimbulkan pelanggaran atas kontrak keagenan, dan karenanya dapat diprediksi bahwa semakin besar *discretionary power* yang dimiliki legislatif semakin besar pula kecenderungan mereka mengutamakan kepentingan pribadinya. Hubungan eksekutif-legislatif sebagai *self-interest model*. Legislator ingin dipilih kembali, birokrat ingin memaksimumkan anggarannya, dan konstituen ingin memaksimumkan utilitasnya. Agar terpilih kembali, legislator mencari program dan proyek yang membuatnya populer di mata konstituen. Karena semua pihak dapat “bertemu” dalam aktivitas yang sama, maka konsensus di antara legislator dan birokrat merupakan keniscayaan, bukan pengecualian. Eksekutif maupun legislatif, keduanya memiliki kecenderungan “oportunis” yakni, melayani diri sendiri (*rent seeking*), bahkan penipuan dan penyimpangan informasi.

Politik Anggaran Daerah: Ruang dan Akses Kepentingan Masyarakat

Politik anggaran adalah penetapan berbagai kebijakan tentang proses anggaran yang mencakup berbagai pertanyaan tentang bagaimana pemerintah membiayai kegiatannya; bagaimana uang publik didapatkan, dikelola dan didistribusikan; siapa yang diuntungkan dan dirugikan; peluang-peluang apa saja yang

tersedia baik untuk penyimpangan negatif maupun untuk meningkatkan pelayanan publik. Politik anggaran adalah proses memengaruhi kebijakan alokasi anggaran yang dilakukan oleh berbagai pihak yang berkepentingan dengan anggaran. Politik anggaran adalah proses penegasan kekuasaan atau kekuatan politik di antara berbagai pihak yang terlibat dalam penentuan kebijakan maupun alokasi anggaran. Aktivitas politik dalam keuangan negara tergantung pada derajat demokrasi, yang memberi keleluasaan atau kebebasan aktivitas politik.

Terlibatnya beragam aktor sepanjang proses penganggaran, mulai dari perencanaan dan penyusunan di lingkungan birokrasi, sampai pengesahannya, menjadikan anggaran sebagai arena kontestasi politik. Tidak mengherankan, banyak pihak menilai anggaran sebagai proses politik arena perebutan sumber daya publik antara berbagai kepentingan, baik aktor-aktor di dalam lingkaran sistem politik maupun kelompok kepentingan lain yang memiliki pengaruh terhadap keputusan politik anggaran. Politik anggaran menurut Wildavsky adalah, "*All budgeting is about politics; most politics is about budgeting; and budgeting must therefore be understood as part of political game*". Semua penganggaran tentang politik, politik yang paling adalah tentang penganggaran; dan penganggaran karena itu harus dipahami sebagai bagian dari permainan politik".

Politik dalam proses anggaran pada dasarnya berkaitan dengan cara-cara di mana distribusi kekuasaan memengaruhi distribusi sumber daya publik. Dalam perspektif teori sosial, konsep kekuasaan pada dasarnya berkaitan dengan segala bentuk

asimetri dalam hubungan manusia dan cara-cara di mana hubungan kekuasaan dapat disamarkan dan dikodekan dalam sebagian besar aspek seperti; bahasa, budaya birokrasi, dan prosedur. Pada prakteknya, terdapat dua dimensi yang relevan dengan proses analisis yaitu; kekuasaan-anggaran sebagai struktur formal dan kekuasaan sebagai penggabungan norma-norma dan nilai-nilai yang dominan dalam sistem informasi, legitimasi “pengetahuan”, prosedur operasi, dan praktek birokrasi.

Persoalan anggaran dianggap sebagai persoalan pemerintah, kelembagaan, tata kelola, kewenangan, kekuasaan, norma, ideologi, kebijakan dan pasar maupun persoalan sosial budaya serta politik jangka pendek. Definisi ruang lingkup dan batasan politik anggaran sering dianggap tidak jelas, dan berada di mana saja. Namun umumnya politik anggaran dianggap merupakan domain peran negara karena sebagai analisis kajian politik. Sehingga kekuatan politik menjadi faktor penting untuk merumuskan dan merencanakan anggaran. Persoalan besar ekonomi politik anggaran harus dimaknai sebagai alat untuk memperjuangkan rakyat bukan mengebiri rakyat. Dalam hal ini, institusi negara berhak untuk merumuskan ulang peran dan fungsinya bagi kesejahteraan rakyat.

Untuk itu salah satu unsur yang penting yang harus dipenuhi dalam penentuan anggaran adalah tersedianya ruang yang luas bagi rakyat atas akses seluruh proses sosial, politik dan ekonomi. Terpenuhinya unsur keterbukaan dalam pengelolaan anggaran merupakan syarat terpenting bagi terwujudnya demokrasi

anggaran. Sebab aspek inilah yang dituntut oleh mekanisme kerja sistem politik yang demokratis, di mana keterbukaan atau transparansi menjadi penting disediakan oleh negara.

Politik anggaran dapat dimaknai sebagai proses pengalokasian anggaran berdasarkan kemauan dan proses politik, baik dilakukan oleh perorangan maupun kelompok. Tidak dapat dihindari bahwa penggunaan dana publik akan ditentukan kepentingan politik. Dalam penentuan besaran maupun alokasi dana untuk rakyat senantiasa ada kepentingan politik yang diakomodasi oleh pejabat. Bahwa alokasi anggaran acap juga mencerminkan kepentingan perumus kebijakan terkait dengan konstituennya. Ketika politik anggaran tidak berjalan diametral dengan kesejahteraan rakyat, yang terjadi bukan hanya karena elit politik yang korup, tetapi juga perwakilan politik yang buruk (*poor political representation*).

Proses penganggaran daerah pada dasarnya berhubungan dengan kepentingan semua pemangku kepentingan, di mana “kepentingan masyarakat” menjadi dasar bagi perencanaan dan penganggaran daerah serta menjadi sasaran dari implementasi anggaran.

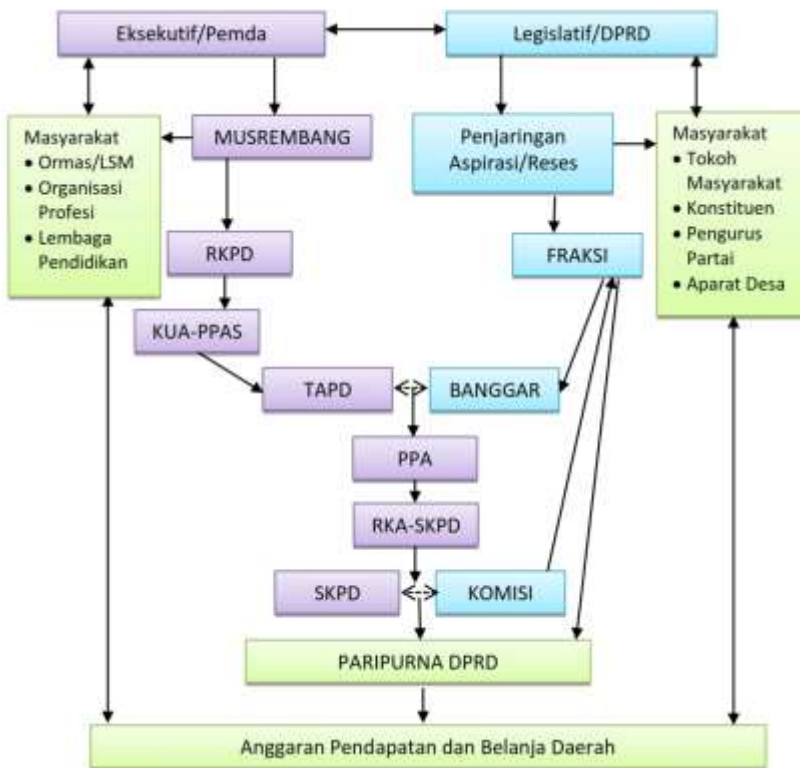
Mangacu pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan daerah dan Permendagri Nomor 59 tahun 2007 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA) diawali dengan kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat, baik oleh pemerintah daerah maupun DPRD yang mengacu pada perencanaan strategis daerah, Rencana Kerja Pemerintah Daerah

(RKPD) atau dokumen perencanaan lainnya yang telah ditetapkan serta berpedoman pada pokok-pokok kebijakan nasional yang berkaitan dengan bidang keuangan daerah oleh Menteri Dalam Negeri. KUA APBD menjadi landasan bagi perencanaan operasional anggaran dalam kerangka penganggaran daerah. Dengan ditetapkannya KUA tersebut, selanjutnya dijadikan dasar penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) APBD Provinsi Sulawesi Selatan. Badan Anggaran (BANGGAR) DPRD bersama Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bertugas untuk membahas masalah yang lebih strategis seperti pembahasan KUA-PPAS yang diusulkan oleh pemerintah daerah serta bersama-sama mempersiapkan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA), naskah akhir terhadap nota keuangan dan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) terhadap APBD, termasuk penentuan alokasi untuk “dana aspirasi masyarakat” masing-masing anggota dewan.

Salah satu mekanisme penting dalam proses penganggaran daerah adalah penjangkauan aspirasi masyarakat sebagai upaya untuk mengidentifikasi perkembangan kebutuhan dan keinginan masyarakat serta memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dan terlibat dalam proses penganggaran daerah. Mengacu pada Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, pemerintah daerah sebagai eksekutif, memfasilitasi “kepentingan masyarakat” melalui jalur Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbang), hasil Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang)

dan usulan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah yang kemudian “diramu” oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Gambar 4.1
Siklus Politik Anggaran Daerah



Kepentingan masyarakat oleh DPRD dibawa melalui proses Penjaringan Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara) yang dilaksanakan pada masa reses sebanyak tiga kali oleh anggota DPRD pada daerah pemilihan (Dapil) masing-masing sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD.

Hasil penelitian ini memberikan pemahaman, pertama, proses penjaringan aspirasi masyarakat dan perumusan KUA dan PPA APBD masih didominasi oleh pemerintah daerah. Pokok-pokok pikiran DPRD yang seharusnya dihasilkan oleh lembaga perwakilan tersebut sebagai landasan perumusan KUA kurang maksimal karena tidak terlibat secara intens dalam kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat sehingga tidak memiliki data atau informasi pembanding yang berkaitan dengan kebutuhan riil masyarakat secara komprehensif. Penjaringan aspirasi yang dilakukan oleh anggota DPRD cenderung dilakukan secara parsial melalui mekanisme reses. Konsekuensinya adalah orientasi anggota DPRD lebih bersifat menyentuh kepentingan konstituennya saja.

Kedua, mekanisme perdebatan aktor anggaran daerah dalam konteks perencanaan, program, dan kegiatan yang dituangkan dalam APBD didominasi oleh pemerintah daerah. Namun, ketika terkait dengan masalah nominal, anggota DPRD mulai menunjukkan dominasinya sehingga perdebatan yang terjadi terutama pada sisi nominal anggaran dan bukan pada sisi substansi program. Konsekuensinya adalah kemungkinan program dan kegiatan yang semula secara normatif masih dapat ditelusuri pada dokumen perencanaan anggaran akan kehilangan eksistensinya. Pada titik inilah perdebatan mengenai salah satu kebijakan atau wacana “dana aspirasi masyarakat” dimulai. Mekanisme ini dilakukan melalui rapat komisi dengan pemerintah daerah melalui SKPD mitra masing-masing komisi. Dalam rapat ini, masalah yang lebih bersifat operasional yang terkait dengan nominal program dan kegiatan sebagaimana yang tercantum dalam dokumen

Rencana dan Kegiatan Anggaran (RKA) dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) masing-masing SKPD dikompromikan, termasuk rapat-rapat informal terkait dengan “dana aspirasi masyarakat” yang akan “diakomodasi” pada program dan anggaran SKPD.

Hubungan Keagenan: Konflik dan Konspirasi Kepentingan

Perspektif tradisional selama bertahun-tahun menyatakan bahwa terdapat dikotomi yang jelas antara politik dan birokrasi. Di mana, politisi sebagai wakil rakyat memiliki nilai dan kepentingan publik, bertanggung jawab membentuk kebijakan, sedangkan birokrat adalah pelaksana kebijakan. Birokrat cenderung mendominasi kebijakan dan pelaksanaan, sedangkan politisi cenderung menjadi artikulator.

Sebagian besar birokrat di sektor pemerintah memiliki insentif yang kuat untuk memperluas kekuasaan dan posisi mereka dengan memaksimalkan anggaran mereka. Melihat kenyataan ini, tampak bahwa birokrat akan selalu relatif jauh kuat dari politisi. Namun, asimetri ini tidak selalu terjadi. Informasi birokrat didasarkan pada keahlian, bukan wewenang formal, sehingga para politisi mencari pertahanan melalui manipulasi berbasis keahlian.

Temuan awal penelitian Damayanti (2011), menunjukkan bahwa dalam konteks anggaran, fakta hubungan keagenan saat ini dicurigai telah membawa pemerintahan ke arah ketidakefisienan, pemborosan, sehingga tidak memberi nilai uang (*value for money*) apalagi nilai-nilai humanisme dan spiritualitas.

Teori prinsipal-agen menjelaskan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan utilitasnya melalui pengalokasian sumber daya dalam anggaran yang ditetapkan (Magner dan Johnson, 1995). Eksekutif atau *agency* yang menjadi pengusul anggaran dan juga pelaksana atau pengguna dari anggaran tersebut berupaya untuk memaksimalkan jumlah anggaran (Smith dan Bertozzi, 1998). Di sisi lain, publik memilih politisi untuk membuat keputusan tentang penggunaan sumber daya bagi mereka melalui pemerintahan (Von Hagen, 2002).

Politisi dapat memanfaatkan posisinya untuk memperoleh *rents*. Manipulasi politis atas kebijakan publik menyebabkan pengalokasian sumber daya dalam anggaran tidak efektif dan efisien. Politisi sebagai agen publik berlaku *shirking* karena adanya asimetri informasi dan konflik kepentingan dengan konstituennya. Menurut Garamfalvi (1997), politisi menggunakan pengaruh dan kekuasaan untuk menentukan alokasi sumber daya, yang akan memberikan keuntungan pribadi kepada politisi. Kemungkinan hal ini terkait dengan peran legislatif yang sangat besar dalam penganggaran, terutama pada tahap perencanaan atau perumusan kebijakan anggaran dan pengesahan anggaran. Menurut Keefer dan Khemani (2003), Mauro (1998a, 1998b), dan Tanzi dan Davoodi (2002) dugaan adanya misalokasi dalam anggaran karena politisi memiliki kepentingan pribadi dalam penganggaran. Alokasi sumber daya dalam anggaran mengalami distorsi ketika politisi berperilaku korup. Perilaku korup ini terkait dengan peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi pada proyek-

proyek yang akan dibiayai dengan anggaran, yakni pengalokasian akan lebih banyak untuk proyek-proyek yang mudah dikorupsi (Mauro, 1998a; 1998b) dan memberikan keuntungan politis bagi politisi (Keefer dan Khemani, 2003). Artinya, korupsi dan *rent-seeking activities* di pemerintahan berpengaruh terhadap jumlah dan komposisi pengeluaran pemerintah.

Menurut Garamfalvi (1997), korupsi dapat terjadi pada semua level dalam penganggaran, sejak perencanaan sampai pada pembayaran dana-dana publik. Korupsi secara politis (*political corruption*) terjadi pada fase penyusunan anggaran di mana keputusan politik sangat dominan, dengan cara mengalihkan alokasi sumber daya publik. Sementara korupsi yang terjadi dalam pelaksanaan anggaran disebut korupsi administratif (*administrative corruption*) karena keputusan administrasi lebih dominan. Pada akhirnya korupsi politik akan menyebabkan korupsi administratif. Politisi menggunakan pengaruh dan kekuasaan untuk menentukan alokasi sumber daya, yang akan memberikan keuntungan pribadi kepada politisi. Martinez-Vasquez *et al.* (2004) menyatakan bahwa:

Political corruption arises when politicians or senior-level bureaucrats are able to capture the state apparatus for their own private benefit or for the benefit of those close to them. Political corruption does not regularly involve the direct execution of openly illegal or fraudulent activities, but rather the use of political power to influence the resource allocation process or the regulatory framework so that private gains are obtained as a result of public power under the veil of "legal" means.

Martinez-Vasquez *et al.* (2004) memberikan argumen tentang motivasi dan peluang korupsi dalam sisi belanja anggaran

pemerintah. Motivasi korupsi adalah kurangnya standar etika dan moral, kemungkinan terdeteksi yang rendah, pengawasan dan sanksi yang lemah, atau ketidakcukupan gaji dan insentif lainnya. Politisi yang berpengaruh cenderung mendukung proyek tertentu bukan karena prioritas atas kegiatan tersebut, tetapi karena suap yang akan diperoleh atau keuntungan untuk dirinya sendiri. Pada akhirnya, suasana hubungan keagenan membawa dampak pada kontrak (anggaran) prinsipal-agen, prinsipal tidak dapat secara efektif memonitor perilaku agen, yang memiliki kepentingan dan akses berbeda terhadap informasi (Abdullah dan Asmara, 2006).

Representasi politik yang tidak layak dan institusi yang lemah mengakibatkan banyak peluang untuk melakukan *political corruption*. Menurut Camarero (1997) tindakan korup tidak demokratis. Beberapa faktor institusional dapat memberi peluang bagi terjadinya *political corruption* ini, yakni: (1) adanya *discretionary systems* dalam pembuatan keputusan dan kurangnya mekanisme perencanaan partisipatif; (2) ketidaklengkapan dalam formulasi anggaran; dan (3) ketiadaan regulasi mengenai *rent-seeking* (Martinez-Vasquez *et al.*, 2004). Kecenderungan misalokasi dalam pengeluaran pemerintah merupakan bagian dari pertarungan politik di antara politisi. Preferensi legislatif adalah pada proyek infrastruktur karena lebih mudah digunakan sebagai bentuk pemenuhan atas janji kepada *voters*-nya (Keefer dan Khemani, 2003). Mauro (1998a, 1998b) dan Tanzi dan Davoodi (2002) menemukan bahwa anggaran untuk investasi publik lebih disukai karena dapat memberikan komisi lebih besar daripada belanja untuk pelayanan sosial, pendidikan, dan

kesehatan. Preferensi legislatif mengarah pada alokasi belanja yang dapat memberikan rente lebih besar. Artinya, kecenderungan legislatif untuk lebih prefer pada alokasi belanja modal merupakan realisasi dari *self-interest* mereka.

Dalam konteks penyusunan anggaran, usulan yang diajukan oleh eksekutif memiliki muatan mengutamakan kepentingan eksekutif (Smith dan Bertozzi, 1998). Eksekutif mengajukan anggaran yang dapat memperbesar agensinya, baik dari segi finansial maupun nonfinansial. Sementara Keefer dan Khemani (2003), Mauro (1998), dan Von Hagen (2002) menyatakan bahwa anggaran juga dipergunakan oleh legislatif (politisi) untuk memenuhi kepentingan pribadinya. Pada akhirnya keunggulan informasi yang dimiliki oleh eksekutif yang digunakan untuk menyusun rancangan anggaran akan berhadapan dengan keunggulan kekuasaan (*discretionary power*) yang dimiliki oleh legislatif (Halim dan Abdullah, 2006). Dalam konteks ini, teori keagenan dalam hubungan eksekutif dengan legislatif memiliki konflik kepentingan. Menurut KPK (2009), dalam buku Panduan Penanganan Konflik Kepentingan Penyelenggara Negara, menyatakan bahwa konflik kepentingan adalah situasi di mana seorang penyelenggara negara mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan, memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang dimilikinya sehingga dapat memengaruhi kualitas dan kinerja yang seharusnya. Penyelenggara negara dalam hal ini adalah seseorang yang menjabat atau memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi negara

dalam wilayah hukum negara dan menggunakan anggaran yang seluruhnya atau sebagian berasal dari negara, misalnya pejabat negara, pejabat publik, penyelenggara pelayanan publik dan berbagai istilah lainnya yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Kepentingan pribadi (*vested interest*), yaitu keinginan/kebutuhan seorang penyelenggara negara mengenai suatu hal yang bersifat pribadi adalah salah satu sumber penyebab konflik kepentingan. Namun, konflik kepentingan tersebut pada titik tertentu justru bermuara pada kepentingan yang sama yaitu bagaimana mengambil bagian sebagai insentif politik atas penyusunan dan penetapan APBD.

Beberapa fenomena seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa penyalagunaan anggaran daerah justru banyak melibatkan oknum pemerintah daerah dan anggota DPRD. Salah satu bentuk konspirasi antara pemerintah daerah dengan anggota dewan adalah dana aspirasi masyarakat yang "dititipkan" pada program dan anggaran SKPD.

Beberapa tulisan mengenai teori konspirasi seperti, teori persekongkolan atau teori konspirasi (*conspiracy theory*) adalah teori-teori yang berusaha menjelaskan bahwa penyebab utama dari satu atau serangkaian peristiwa (pada umumnya peristiwa politik, sosial, atau sejarah) adalah suatu rahasia, dan sering kali memperdaya, direncanakan diam-diam oleh sekelompok rahasia orang-orang atau organisasi yang sangat berkuasa atau berpengaruh.

Teori konspirasi mengklaim bahwa peristiwa-peristiwa besar dalam sejarah telah didominasi oleh para konspirator belakang

layar yang memanipulasi kejadian-kejadian politik, (Wikipedia). Menurut Iksan (2008), konspirasi kerja politik di Indonesia telah masuk ke dalam konsolidasi sentralistik dan membahayakan terhadap proses politik arus bawah. Kekuatan untuk tujuan jangka pendek sering digunakan oleh kelompok tertentu karena terancam kekuasaannya.

Mekanisme yang lebih teknis dan informal adalah pada Rapat Komisi bersama-sama dengan mitra kerja dari masing-masing SKPD. Pada Rapat Komisi bersama-sama dengan mitra kerja dari masing-masing SKPD, dilakukan "negosiasi" mengenai program apa saja yang akan didanai oleh dana aspirasi yang akan "dititip" pada anggaran masing-masing SKPD mitra kerja. Pada titik inilah "konspirasi" tentang dana aspirasi masyarakat dilakukan. Menurut Davis (1994) keterkaitan, koneksi, kemitraan, dan aliansi dapat berfungsi untuk memberikan keuntungan atau pengendalian yang lebih besar. Koalisi sering direpresentasikan sebagai kekuasaan informal. Dalam negosiasi, kemungkinan akan mendorong pihak lain untuk membuat konsesi (Cialdini, 1993). Sayangnya, pertukaran kenikmatan, kompromi atau pengaturan di "bawah-meja" mungkin tidak etis dan ilegal, atau setidaknya mungkin tidak dalam kepentingan terbaik organisasi.

BAB VI

REALITAS “DANA ASPIRASI MASYARAKAT”: ANOMALI PENGANGGARAN DAERAH

Those who look out for themselves are the winners, those who look out for other are the losers. We are told to believe in justice, yet the rain falls on the innocent and the sun shines on the evil doer.

The sacred symbols of religion "induce . . . general ideas of order" and are "symbolic of some transcendent truths" that resolve these apparent paradoxes of daily life".

(Geertz, 1973, p 98)

Menelusuri Jejak Dana Aspirasi Masyarakat

Dana Aspirasi, nama populer untuk kebijakan anggaran yang pernah diperjuangkan oleh Partai Golkar untuk alasan percepatan pembangunan di daerah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dengan usulan dana aspirasi yang mencapai 15 miliar rupiah untuk setiap daerah pemilihan atau 8,4 triliun rupiah per tahun. Tentu saja hal ini menimbulkan “kehebohan” karena polemik yang ditimbulkan. Pada rapat Badan Anggaran DPR dalam rangka pembicaraan pendahuluan penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) tahun 2011, di Jakarta, usulan itu ditetapkan menjadi usulan resmi, namun beberapa fraksi di DPR menolak usulan tersebut. Karena usulan tersebut ditolak, namanya diubah menjadi program percepatan dan pemerataan pembangunan daerah melalui kebijakan pembangunan kewilayahan yang berbasis kepada daerah pemilihan. Dana tersebut masuk dalam catatan laporan Panitia Kerja Kebijakan Belanja Pemerintah Pusat Badan Anggaran DPR (*Kompas*, 4/6/2010).

ah ..hanya aspirasi
Catatan Arif Agung Cholili
<http://www.cholili.com>, 26 Juli 2011

Kawan saya yang rada temperamen, secara emosional bilang “lagi-lagi dana aspirasi” dengan bersungut-sungut. Anggapannya semua proses anggaran yang bermuara melalui dana aspirasi dianggapnya salah, titik. Menurutnya, apapun alasan yang disampaikan berkaitan dengan proses pengelolaan dana aspirasi tidak perlu diperdebatkan, hanya ada satu kesimpulan yaitu sangat kolusif dan berpotensi besar sebagai ladang perilaku korup. Baginya tidak perlu ada penjelasan lagi tentang dana aspirasi. Sementara bagi beberapa orang yang terlibat dalam pengelolaan dana aspirasi dipahami sebagai bagian dari politik anggaran. Celaknya pemahaman terhadap politik anggaran ini seringkali bias, alias dimaknai seenaknya atau menjadi pasal karet yang memiliki fleksibilitas yang sangat tinggi, tergantung siapa yang memahaminya.

Dalam hal ini anggaran (APBN/D) dipahami secara sepihak hanya oleh mereka yang memiliki kewenangan mengelola, legislatif dan pemerintah. Tidak ingat lagi bahwa dalam struktur Negara, pemerintah mewakili kepentingan rakyat, demikian halnya wakil rakyat (legislatif) yang dalam UU memiliki hak budget jelas-jelas mewakili rakyat. Uang yang dimiliki oleh pemerintah adalah uang rakyat dan anggaran menunjukkan rencana pemerintah untuk membelanjakan uang rakyat tersebut. Anggaran seharusnya dibuat untuk memenuhi tingkat kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan sosial dasar, terutama mereka yang termarginalkan dari proses pembangunan. Beberapa kalangan beranggapan pentingnya proses anggaran yang melibatkan masyarakat. Selain mendorong pemberdayaan dan pembelajaran kewarganegaraan, keterlibatan masyarakat setidaknya akan membantu anggaran yang didasarkan pada kebutuhan, aspirasi, dan keadilan sosial.

Keterlibatan masyarakat dalam proses anggaran ini juga dapat dijadikan alat ukur kinerja pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Dalam proses pengelolaannya, suatu anggaran dapat mencerminkan komitmen pemerintah dalam membangun tata pemerintahan yang baik dan bersih. Nah, dalam kerangka anggaran yang partisipatoris, perlu dikembangkan kontrol masyarakat terhadap berjalannya fungsi-fungsi anggaran daerah. Dari pemahaman ini, politik anggaran secara garis besar dapat disebut sebagai cara kelompok tertentu untuk meyakinkan kepada legislatif sebagai penyusun dan yang menetapkan anggaran agar gagasan

kelompok tersebut memenuhi daftar skala prioritas pembangunan sehingga memenuhi persyaratan untuk dapat dianggarkan.

Di lain pihak, legislatif yang memiliki hak budget selalu menggunakan tiga pendekatan, yaitu; kelayakan program (kerangka acuan kerja), kelayakan hukum (tidak melanggar regulasi yang berlaku), dan kelayakan politik (kesepakatan politik antara kepala daerah dengan legislatif maupun inter-legislatif). Sayangnya kelayakan tersebut yang paling sering menjadi “arena pertarungan/rebutan” anggaran hanya pada aspek kelayakan politik. Sehingga yang paling “rasional” bagi mereka adalah berbagi “kue anggaran” secara proporsional, sesuai kepemilikan kursi di legislatif. Istilah yang lazim digunakan oleh masyarakat adalah kongkalikong atau tahu sama tahu, serta istilah-istilah lain seperti ceriping gedang rojo (sitik edang dibagi roto), tali rafia tali sepatu (sesama mafia harus saling tahu) dan sebagainya.

Keterlibatan masyarakat dalam proses anggaran diyakini akan mampu mengurangi distorsi-distorsi anggaran. Distorsi yang paling utama adalah tingginya korupsi, kolusi dan nepotisme, serta tidak efisien dan efektifnya alokasi anggaran yang berujung pada buruknya kualitas pelayanan publik. Ranah yang paling mudah dievaluasi dan dikontrol adalah anggaran/dana yang diusulkan oleh anggota legislatif yang jarang muncul pada draft RAPBD atau yang biasa dikenal dengan dana aspirasi. Sejumlah anggaran tertentu yang alokasinya bersumber dari usulan anggota DPRD. Lazimnya usulan-usulan ini lemah dalam perencanaan maupun implementasinya, tidak rapi dalam administrasi serta ada keengganan pengawas lapangan karena “milik” anggota legislatif.

Tentunya hal ini hanya sebagai *entry point* untuk (mulai) melakukan penelusuran anggaran (*budget tracking*) dari dugaan penyelewengan anggaran. Seperti diketahui bahwa dalam pengelolaan anggaran selalu berlaku asimetri anggaran. Menyusun pendapatan lebih kecil dari yang sebenarnya dan belanja selalu lebih besar dari yang sebenarnya. Melalui *budget tracking* lazimnya akan diketemukan semerbak berbagai aroma. Misalnya *fee* dana aspirasi yang mencekik, kongkalikong tender, anggaran pemerintah hanya untuk para kroni, bagi-bagi yang tidak merata, bangunan yang tidak layak, dan sebagainya.

Kepada kawan saya yang galak dengan dana aspirasi tersebut, saya menyarankan agar melakukan *budget tracking* agar berbicara dengan fakta dan bertindak dengan data. Sesulit apapun ihtiarnya, akan memberi dampak positif bagi pengelolaan anggaran yang berkeadilan. Masih tidak mau kalah kawan saya tersebut nyeletuk “lha wong aspirasi dewannya cukup kecil, sebegini besar adalah aspirasi miliknya?”.

Penolakan usulan dana aspirasi karena dana aspirasi disebut sebagai “*pork barrel*”, yang rawan korupsi atau hanya memenuhi celengan para politisi. Istilah *pork barrel* mengacu pada pengeluaran yang diusahakan oleh politisi atau anggota parlemen untuk konstituennya sebagai imbalan atas dukungan politik, baik dalam bentuk kampanye atau suara pada pemilihan umum. Tujuannya agar mereka dapat terpilih kembali dalam pemilu berikutnya. Praktik politik ini terus dikecam karena cenderung menguntungkan kepentingan pribadi daripada kepentingan umum serta rawan penyelewengan dan salah sasaran. Pada salah satu acara dialog Indonesia yang disiarkan secara live di SUN TV tanggal 16 Juni 2010, pukul 20.00 WIB (benhan8.wordpress.com/16/6/2010), Benny Handoko menyatakan bahwa:

Alokasi Dana Aspirasi DPR akan bertabrakan dengan fungsi pengawasan DPR terhadap pelaksanaan APBN. Contoh pelaksanaan *pork barrel* di Phillipina yang menganggarkan 60 juta peso per Congressman (atau setara 15 miliar rupiah) yang mana berdampak pada eksekutif dan legislatif tidak saling mengawasi, *you scratch my back, I'll scratch yours* (istilah untuk saling membantu atau kolusi). Akibatnya terjadi mark-up dan korupsi dalam proyek-proyek *pork barrel*. Praktek kongkalikong eksekutif-legislatif dapat terjadi dan contoh adanya *kickback* dari kontraktor yang akhirnya berdampak pada mutu proyek menurun, rakyat yang dirugikan.

Namun hal ini dibantah oleh seorang politisi Partai Golkar, Bambang Susatio, terkait banyaknya penolakan masyarakat terhadap usulan dana aspirasi, dalam sebuah acara perbincangan di salah satu Radio, Elshinta FM (benhan8.wordpress.com/26/4/2012), menyatakan:

Jadi begini, sebenarnya banyak orang yang salah mempersepsikan. Tanpa diusulkan oleh Golkar, dana ini sudah berlangsung lama ada dalam struktur APBN kita. Dalam APBN-P kemarin saja, dana Rp

7.1 triliun itu diberi nama Dana Stimulus atau Dana Percepatan Pembangunan Daerah. Nah, kalau Golkar kemudian mengusulkan Dana Aspirasi, itu sebenarnya sebutan lain daripada dana yang selama ini sudah berlangsung, hanya kita minta kepastian bahwa setiap daerah harus dapat. Nah, kelemahan dana kemarin sebelum ada usulan Golkar memutuskan, banyak daerah yang membutuhkan tapi tidak memperoleh. Karena apa? Karena Dana Rp 7.1 triliun itu bahkan yang sebelumnya Rp 8 triliun itu menjadi rebutan para bupati maupun walikota di seluruh Indonesia. Nah, begitu rebutan ini terjadi maka diperlukan lobby-lobby politik, lobby-lobby bisnis dari daerah kepada pusat. Jadi, bagi daerah yang memiliki akses yang cukup baik ke pusat dan memiliki kekuatan keuangan yang baik untuk menyogok itu memperoleh. Sementara daerah yang tidak memiliki itu tidak mendapatkan. Itulah yang terjadi, dana-dana *ad-hoc* atau dana stimulus yang diberi nama kemarin dana APBN-P 2010 itu dana percepatan infrastruktur daerah. Begitu,... jadi sebetulnya sudah ada. Nah, Golkar hanya ingin memastikan dana itu seluruh daerah di Indonesia itu memperoleh atau mendapatkannya.

Karena usulan dana aspirasi ditolak oleh pemerintah, dana aspirasi kemudian diubah dengan nomenklatur Program Percepatan dan Pemerataan Pembangunan Daerah melalui Kebijakan Pembangunan Kewilayahan yang Berbasis kepada Daerah Pemilihan.

Wacana dana aspirasi masyarakat kembali dimunculkan oleh anggota DPR periode 2014-2019 untuk APBN tahun 2016. DPR meminta dana aspirasi masyarakat masuk ke Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2016 sebesar 20 miliar rupiah atau 11,2 miliar rupiah per tahun yang nantinya diberikan kepada setiap anggota dewan untuk pembangunan di daerah pemilihan. Dasar hukum pengusulan program aspirasi adalah Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), pasal 80 huruf J UU MD3 yang

menyatakan bahwa hak dan kewajiban anggota dewan adalah mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan. Dana aspirasi masyarakat menurut anggota DPR adalah merupakan bagian dari Usulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan (UP2DP).

Menurut Wakil Ketua DPR RI Fahri Hamzah ([newsokezone, 9/6/2015](#)), terkait dengan usulan dana aspirasi masyarakat untuk dimasukkan dalam RAPBN tahun 2016, menyatakan:

saya kira akan disambut masyarakat secara optimis dan positif. Karena akan memudahkan rakyat untuk menyalurkan aspirasinya yang selama ini anggota dewan hanya datang untuk pidato dan berdoa, begitu kan. Tapi ketika diminta tolong perbaikan masjid, puskesmas, gereja, bikin selokan, dan lain-lain (para anggota DPR RI) bungkam.

Aspirasi masyarakat ternyata telah menjadi sebuah “simbol” untuk merasionalisasi keberadaan mereka sebagai representasi rakyat. Berbagai upaya yang kuat telah dilakukan oleh para “wakil rakyat” untuk memperjuangkan “dana” aspirasi masyarakat walaupun banyak ditentang. Penolakan dana aspirasi masyarakat bukan hanya oleh sebagian anggota DPR, pemerintah (eksekutif) tetapi juga oleh masyarakat yang justru menjadi “objek” dari dana aspirasi tersebut.

Beberapa fenomena tentang dana aspirasi masyarakat yang menjadi wacana dan praktik dalam penganggaran daerah antara lain; (1) alokasi dana aspirasi bagi tiap anggota DPRD Flores Timur sebesar 250 juta rupiah atau secara keseluruhan sebesar 15 miliar rupiah pada APBD Flores Timur tahun 2014 ([franklamanepa.blogspot.com, 2014](#)); (2) Pada tahun 2014, anggota

DPRD Provinsi Jawa Tengah mengajukan dana aspirasi dengan dalih agar kegiatan bantuan lebih prorakyat. Dana aspirasi yang diajukan untuk setiap anggota sebesar 2 miliar rupiah dan unsur pimpinan masing-masing sekitar 20 miliar rupiah - 25 miliar rupiah. Jika disetujui, total dana aspirasi itu sekitar 500 miliar rupiah (merdeka.com, 2014); (3) Dana aspirasi DPRD Sulawesi Tenggara sebesar 600 juta rupiah per anggota dewan (antarasultracom, 2014); (4) dana aspirasi untuk setiap anggota DPRD Palembang mencapai 2 miliar rupiah (palembangpos.com, 2014); (5) Dana aspirasi senilai 7 miliar rupiah diduga diselewengkan oleh delapan anggota DPRD Banyuwangi (sinarharapannews, 2014); (6) APBD Kabupaten Blitar tahun 2015 mengalokasikan dana aspirasi masyarakat bagi anggota Dewan sebesar 500 juta rupiah - 700 juta rupiah dan unsur pimpinan sebanyak 1,3 miliar rupiah - 1,5 miliar rupiah dalam satu tahun anggaran (nasionaltemponews, 2015); (7) Pada tahun 2014 ini, bantuan sosial yang bersumber dari APBD Provinsi Jawa Barat diperkirakan mencapai 1,2 triliun rupiah. Jumlah tersebut termasuk di dalamnya dana aspirasi anggota dewan (pikiranrakyat.com, 2013); (8) anggaran aspirasi yang dititip pada sejumlah SKPD oleh anggota DPRD Sulbar tersebut mencapai 2 miliar rupiah untuk setiap anggota dewan dalam bentuk kegiatan proyek pembangunan (antarasulsel.com, 2014). Walaupun wacana dana aspirasi masyarakat terus-menerus menjadi usulan anggota DPR, namun nampaknya, justru "roh" dana aspirasi ini tetap hidup dan dipelihara pada proses penganggaran daerah. Hal ini memberikan pemahaman bahwa mekanisme "dana aspirasi

masyarakat” tetap digunakan sebagai salah satu mekanisme alokasi pembelanjaan oleh pemerintah daerah, dalam hal ini alokasi tersebut menjadi bagian integral dari APBD yang kemudian dilaksanakan dalam program dan anggaran SKPD.

Dana Asprasi Masyarakat: Sebuah Kebijakan Populis

Menurut Jati (2014), proses pemilihan baik kepala daerah maupun anggota dewan adalah salah satu bagian dari kapitalisasi demokrasi, di mana afinitas dan afiliasi calon atau partai politik bahkan politik citra adalah kunci penting untuk memaksimalkan suara dari pemilih. Mengingat kedua masalah, untuk mengeksploitasi semua sumber suara pemilu, kandidat atau partai dapat saja mengeluarkan kebijakan populis untuk menarik pemilih untuk memilih dirinya. Kebijakan populis dapat berbentuk “dana aspirasi masyarakat” atau “bantuan sosial” yang bersifat sporadis dan sementara untuk membantu kesulitan masyarakat tertentu. Namun, kebijakan populis juga dapat diwujudkan dalam bentuk janji-janji sebagai “komitmen awal” dari politisi untuk konstituen mereka dalam melaksanakan langkah-langkah kebijakan tertentu, jika nantinya mereka terpilih dan memiliki kekuasaan sebagai pejabat publik. Kebijakan populis rentan untuk menjadi proyek kampanye tersembunyi.

Namun, karena tanggung jawab terhadap penggunaan anggaran tidak transparan kepada publik, maka aktor anggaran dapat saja menutupi tujuan dan manfaat dari penggunaan anggaran atas nama masyarakat. Istilah "masyarakat" dipolitisir untuk tujuan tertentu. Praktik ini merupakan salah satu

manifestasi dari praktik korupsi politik yang terjadi dalam hubungan legal formal. Diskusi tentang kebijakan populis yang dikeluarkan oleh rezim merupakan bentuk nilai dilematis antara proses politisasi dan teknokratis. Politisasi anggaran ditunjukkan untuk dapat terpilih kembali lagi. Mereka ingin mengambil manfaat dari isu kebijakan populis untuk meningkatkan popularitas di mata konstituen mereka secara langsung dan cepat.

Menanggapi pertanyaan penyiar Elshinta FM dalam salah satu wawancara Radio Elshinta FM (benhan8.wordpress.com,26/4/2012), tentang ada kecurigaan usulan dana aspirasi menjadi kendaraan politik, Bambang Soesatyo, menyatakan:

Apanya? bukan... apanya yang jadi kendaraan politik? Jadi yang dimaksud ini tidak berbeda jauh dengan apa yang selama ini berlangsung. Hanya kita memastikan semua daerah pasti mendapatkan untuk memperolehnya. Semua dikelola dan di-*manage* oleh para bupati dan walikota sebagai kepala pemerintahan daerah, bukan langsung oleh kita. Kita ini, DPR hanya mengusulkan kepada pemerintah, program ini, program percepatan ini. Kemudian, selanjutnya pemerintah yang menyusun dan kemudian dengan Resbang dengan bupati dan daerah setempat, ketok palu, kita mengesahkan, kemudian pemerintah melaksanakan, dan kita mengawasi. Itu saja persoalannya. Ini semua-semua sudah terjadi. Ini DPR hanya mengalokasikan, ketok palu, pemerintah melaksanakan, kita mengawasi. Jadi, sekali lagi, bagi yang belum faham betul, ngga usah bicaralah.

Pelaksanaan kebijakan populis juga tidak jelas tujuan dan orientasinya, karena sulit mengetahui apakah kebijakan tersebut secara resmi dari pemerintah atau sebaliknya. Hal inilah yang menyebabkan kebijakan populis tersebut mendapatkan banyak kritik karena kesalahpahaman tentang substansi tentang kebijakan

ini. Kebijakan populis tersebut cenderung menjadi alat kampanye untuk kandidat atau partai dalam meningkatkan popularitas mereka pada konstituen mereka. Menanggapi kemungkinan dana aspirasi sebagai salah satu kebijakan populis pada penganggaran daerah.

Distorsi anggaran digunakan politisi dan partai-partai yang ditunjukkan dengan menghabiskan anggaran sisa dari alokasi sebelumnya untuk mendanai program-program mereka. Sisa dana harus disimpan dalam anggaran perubahan untuk mengisi alokasi lain yang mungkin masih kurang cukup dari pendanaannya. Parameter lainnya dapat ditelusuri dari praktik *markup* anggaran yang selalu digunakan untuk politisi dari penganggaran daerah untuk menggunakan sendiri sebagai modal kampanye politik.

Konteks kebijakan populis akhirnya hanya menjadi kosmetik politik yang dapat memperkuat citra mereka sebagai politisi yang peduli terhadap masyarakat. Politisi dan partai politik cenderung berusaha dalam menumbuhkan reputasi pribadi untuk memberikan manfaat individu atau lokal ditargetkan untuk konstituen, yang telah mendorong pengembangan sosok kepribadian yang ramah dengan cara menyebarkan bantuan sosial (Shin, 2011).

Politikus perlu memobilisasi dukungan politik dari rekan-rekan mereka untuk mengamankan posisinya sebagai *incumbent* yang memegang kepemilikan publik, sementara; pemilih juga harus diberdayakan dengan menyebarkan dana sosial untuk membangun jalan, tempat ibadah, sekolah umum, klinik setempat, dan banyak tempat umum lainnya yang dianggap pusat

keramaian orang. Titik dari kausalitas antara uang, publisitas, kekuasaan, dan populisme adalah untuk meningkatkan popularitas yang diekstrak dalam kekuasaan publik (Jati, 2014).

Dana Aspirasi: "Pork Barrel" dan Siklus Politik Anggaran Daerah

Istilah politik *pork barrel* berasal dari sejarah penganggaran dalam politik Amerika sejak 1870, bermula dari praktek pemilikan budak sebelum perang; mereka akan memberikan *pork barrel* yang bergaram untuk budak mereka terutama Negro. Pada tahun 1870, Edward Everett Hale menggunakan istilah "*pork barrel*" sebagai metafora jelek untuk segala bentuk pengeluaran publik untuk warga negara setelah perang saudara Amerika berakhir. Kongres dan Senat AS menggunakan istilah ini untuk mendapatkan dana untuk proyek-proyek yang populer di distrik asal mereka. Pada akhirnya, *pork barrel* sering digunakan untuk mengatasi distorsi politik yang dipraktikkan politisi dengan memanipulasi anggaran sebagai sumber popularitas mereka.

Menurut Noda (2011), *pork barrel* adalah salah satu bentuk primitif yang muncul di Filipina pada tahun 1922, ketika Undang-Undang Pekerjaan Umum disahkan. Sejak tahun 1950, Kongres diizinkan untuk menentukan proyek yang akan didanai berdasarkan Undang-Undang, dan dari tahun 1955, proyek-proyek legislatif disponsori dan dipisahkan dari semua item lain dengan nama "*community projects*". Akhirnya, proyek ini kemudian dibagi lagi menjadi "*nationwide selected projects*" yang ditetapkan oleh Kongres, dan ditentukan oleh Senator. Sepanjang rezim

Marcos, arena utama untuk pendanaan *pork barrel* adalah alokasi dana untuk proyek-proyek infrastruktur *multi-years* pada proyek pekerjaan umum berdasarkan undang-undang yang disisihkan dari sisa anggaran nasional. Dalam mengelolah dana tersebut, kongres memiliki kebebasan penuh untuk mengubah usulan Presiden atau bahkan memberlakukan alokasi baru yang lebih besar. Karena alokasi pekerjaan umum adalah *multi-years*, dan karena tidak semua bagian dari alokasi yang keluar dari kongres didukung oleh dana yang tersedia, maka dilakukan akumulasi dari proyek yang akan diimplementasikan dari tiga tahun sebelumnya. Setelah demokratisasi pada tahun 1986, *pork barrel* akhirnya dimasukkan ke dalam anggaran umum. Saat ini, tidak ada anggaran apropriasi terpisah di luar dari usulan anggaran rutin. Hal ini dapat meningkatkan transparansi sistem anggaran. Walaupun *pork barrel* tidak ada lagi, namun mereka menggunakan berbagai bentuk belanja dalam anggaran umum dan dengan demikian menjadi lebih terlihat.

Di Indonesia, praktik *pork barrel* kurang lebih sama dengan *pork barrel* di Amerika atau di Filipina, di mana dana aspirasi atau bantuan sosial untuk masyarakat dialokasikan untuk proyek atau program tertentu. *Pork barrel* pada dasarnya adalah serangkaian rantai politisasi anggaran oleh legislatif. Praktik ini memiliki korelasi dalam siklus pemilu dan kebijakan fiskal. Asumsi makro-ekonomi seperti; harga bahan bakar minyak, tingkat inflasi, dan pertumbuhan ekonomi selalu digunakan untuk membuat program *pork barrel* menjadi realistis. Politisi ingin menciptakan kesan yang baik kepada pemilih bahwa *pork barrel* dikeluarkan untuk

mendukung stabilitas ekonomi. *Pork barrel* dianggap sebagai tindakan kemurahan hati dari pemerintah (Farhan, 2013).

Dengan demikian, praktik mereka kemudian dikembangkan menjadi politik citra, di mana politisi itu dipahami sebagai penyelamat masyarakat. Penelitian terhadap *pork barrel* sebagai siklus anggaran politik diperkenalkan oleh Rogoff (1990), kemudian dikembangkan Shi dan Svensson (2002), Brender dan Drazen (2004), Alt dan Lassen (2005). Menurut Rogoff (1990), siklus anggaran politik ditunjukkan dalam postur anggaran, meningkatkan pengeluaran, dan transfer yang tidak seperti biasanya. Distorsi anggaran ini dapat terjadi karena politisi ingin menunjukkan dirinya sebagai politisi yang baik yang selalu bekerja keras untuk kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, informasi asimetris telah membuat efek paradoks di mana politisi mendapatkan dukungan politik tentang *pork barrel*, sementara; praktek ini membuat efek berbahaya bagi alokasi anggaran untuk kepentingan politik.

Hasil penjangkaran aspirasi yang dilakukan oleh anggota DPRD selama masa reses menjadi dasar yang kuat dalam memengaruhi alokasi penganggaran daerah. Walaupun dana aspirasi tersebut tidak dikelola langsung oleh anggota DPRD, namun dalam realitasnya dana yang “dititipkan” pada program dan kegiatan SKPD tetap kembali “alokasikan” sebagian ke anggota DPRD.

Shi dan Svensson (2002), berpendapat bahwa kasus asimetris bersumber dari dua hal; *moral hazard* dan praktek *rent-seeking*. Moral hazard dapat direalisasikan sebagai upaya politik dari

politisi untuk memanipulasi kebijakan penganggaran sebagai kebijakan politik, sementara; rente adalah cara politik untuk memiliki penggalangan dana berdasarkan memanipulasi alokasi anggaran. Menurut Brender dan Drazen (2005), fenomena politik siklus anggaran biasanya terjadi di negara-negara demokrasi baru karena kurangnya *check and balances* praktek di tengah-tengah politisi dan partai politik. Brender dan Drazen menyimpulkan bahwa populisme di negara-negara demokrasi baru dibangun melalui penyebaran politik uang dan bantuan sosial lainnya.

Menurut Walker (2010), politik *pork barrel* adalah praktik penganggaran yang tidak etis yang dapat dikategorikan tindakan politik korupsi dalam penganggaran untuk alasan berikut; 1) proyek *pork barrel* telah membuang uang jutaan wajib pajak yang sebelumnya harus digunakan untuk membiayai berbagai proyek pembangunan; 2) proyek-proyek *pork barrel* tertentu sering tidak menyentuh akar masalah masyarakat yang ada, karena hanya tersegmentasi kepada penerima khusus yang mungkin dianggap sebagai pemilih setia mereka; 3) belanja *pork barrel* memberikan keuntungan lebih kepada para politisi *incumbent* dalam pemilihan, karena belanja *pork barrel* sering digunakan untuk mendanai proyek-proyek di daerah pemilihan legislator dan menjadi jalan bagi legislator untuk menunjukkan keberhasilan dan nilai mereka kepada para pemilih di daerah pemilihannya. Evans (2004) menyatakan bahwa *pork barrel* sebagai mekanisme pembelian suara terjadi di legislatif dan kampanye politik.

Menurut Jati (2014), legislator yang mengambil bagian dalam belanja *pork barrel* pada akhirnya hanya untuk membawa manfaat

bagi diri mereka sendiri dan karir politik mereka, dan bukan karena mereka percaya bahwa proyek yang mereka perjuangkan benar-benar layak untuk kepentingan masyarakat. *Pork barrel* kemudian diwariskan dalam praktik politik sebagai sesuatu yang “wajib” dilakukan. *Rent-seeking* dapat dipahami sebagai sumber utama praktik korupsi politik selama ini. Dengan demikian, *rent-seeking* selalu terjadi dalam setiap tingkatan baik dalam legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Banyak proposal bantuan "liar" dan pihak oligarki yang ditujukan kepada legislatif atau pejabat eksekutif sudah membuat gangguan dalam alokasi anggaran. Aspek yang paling signifikan dari anggaran pesta pora adalah belanja anggaran untuk kebijakan bantuan sosial lebih besar dari alokasi lainnya. Kondisi ini biasanya terjadi pada pemilihan di mana banyak usulan liar dipercayakan sebagai ketentuan politik.

Dana Aspirasi Masyarakat: Peran dan Pengaruh Legislatif

Posner dan Park (2007), menyatakan bahwa otoritas legislatif pada dana publik menjadi dasar bagi penyusunan anggaran dan akuntabilitas publik dalam pengembangan anggaran yang diusulkan oleh eksekutif. Kekuatan dasar apropriasi legislatif memberikan pengaruh formatif dalam mengalokasikan dana dalam berbagai tingkat prioritas. Pengaruh legislatif atas eksekutif semakin diperkuat dengan pelaksanaan pengawasan atas pelaksanaan dan pengelolaan anggaran.

Salah satu fenomena menarik terkait peran legislatif dalam penganggaran daerah adalah persetujuan Gubernur DKI Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama, yang bersikukuh tak akan memasukkan

anggaran sebesar 12,1 triliun rupiah dalam APBD DKI Jakarta tahun 2015 saat pembahasan evaluasi dengan Tim Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Gubernur DKI Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama, menyatakan (Tempo.com, 17/3/2015):

tak mungkin anggota Dewan tak mengetahui soal dua dokumen Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 2015. "Ya kita akan bahas, kalo mereka tidak mau intinya sederhana. Kalau mereka memaksa memasukkan 12,1 triliun rupiah ke dalam komponen ini saya tolak".

Peran yang dilakukan oleh legislatif sebenarnya sangat luas antara lain; kekuatan politik, hukum dan kelembagaan serta struktur legislatif internal dan proses yang dapat diubah oleh legislatif itu sendiri.

Selama dua dekade terakhir peran legislatur dalam pembuatan kebijakan publik dan penganggaran semakin meningkat (Schick, 2001). Dengan menggunakan studi kasus pada empat *agency*, Johnson (1994) menemukan bahwa birokrasi merespon tekanan yang diberikan oleh legislatur dalam proses pembuatan kebijakan dan anggaran. Hyde & Shafritz (1978) dalam Abdullah dan Asmara (2006), menyatakan bahwa penganggaran adalah sebuah proses legislatif. Apapun yang dibuat eksekutif dalam proses anggaran, pada akhirnya tergantung pada legislatif karena legislatif mempunyai kekuasaan untuk mengesahkan atau menolak usulan anggaran yang diajukan eksekutif.

Dobell & Ulrich (2002) menyatakan bahwa peran penting legislatif adalah mewakili kepentingan masyarakat, pemberdayaan pemerintah, dan mengawasi kinerja pemerintah.

Ketiga peran ini menempatkan legislatur berkemampuan memberikan pengaruh signifikan terhadap kebijakan pemerintah. Sementara menurut Havens (1996), tidak ada keharusan bagi legislatif untuk mempunyai preferensi yang sama dengan pemerintah atas kebijakan, termasuk anggaran. Samuels (2000) menyebutkan ada dua kemungkinan perubahan yang dapat dilakukan oleh legislatif terhadap usulan anggaran yang diajukan oleh eksekutif, yaitu: pertama, merubah jumlah anggaran dan kedua, merubah distribusi belanja atau pengeluaran dalam anggaran. Mengikuti urutan *legislative power* yang berlaku umum, beberapa kemungkinan yang bisa terjadi adalah:

(1) The legislature cannot increase spending or the deficit, but can decrease spending or raise revenue; (2) the legislature requires Presidential approval before final passage to increase spending; (3) the legislature cannot increase the deficit, but can increase spending if increases revenue; and (4) the legislature can increase or decrease spending or revenue without restriction.

Pembagian tanggung jawab konstitusional antara eksekutif dan legislatif memiliki dampak yang besar pada peran legislatif-eksekutif dalam penganggaran. Struktur anggaran memiliki pengaruh besar pada peran yang dimainkan oleh legislatif dalam proses anggaran. Berkenaan dengan lingkup kewenangan legislatif, menurut Wehner (2004), salah satu kategori pengaruh legislatif terhadap penganggaran adalah bahwa legislatif memiliki kapasitas untuk mengubah atau menolak usulan anggaran dari eksekutif dan menggantinya sesuai usulan mereka.

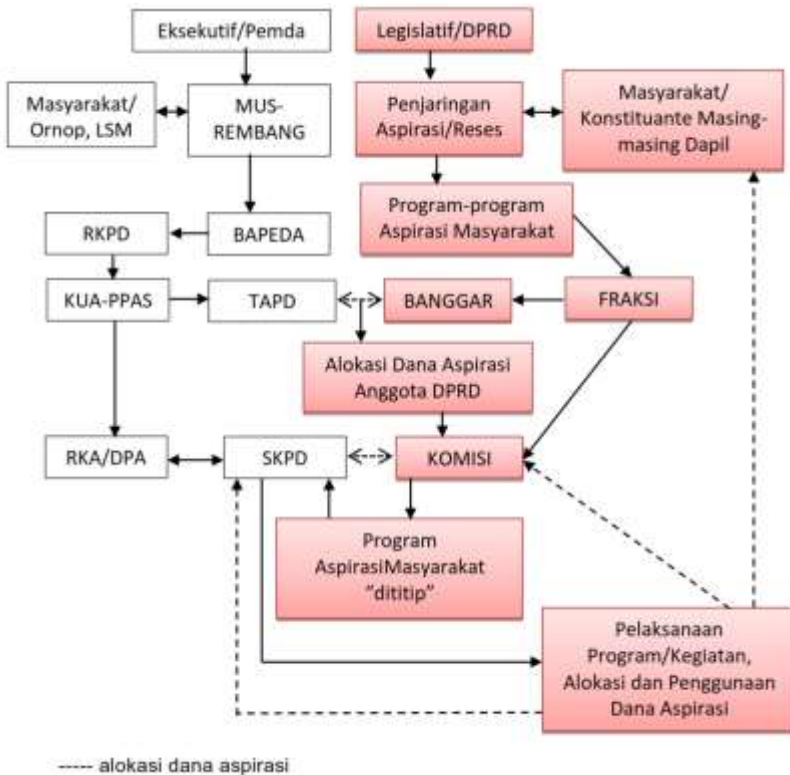
Sulitnya mengelolah kegiatan yang menggunakan dana aspirasi masyarakat ini, juga dirasakan oleh rekanan atau pihak ketiga yang mengerjakan proyek atau kegiatan pemerintah daerah. Pengelolaan program dan kegiatan yang menggunakan dana aspirasi masyarakat menunjukkan bagaimana intervensi anggota dewan tersebut dapat berdampak pada aspek akuntabilitas termasuk dampak dan kualitas dari kegiatan tersebut. Menurut Posner dan Park (2007), struktur komisi merupakan jantung dari pengaruh legislatif. Mengingat kompleksitas dan rincian teknis dalam anggaran modern, legislatif telah menyadari pentingnya pembagian tugas untuk meninjau anggaran pada komisi. Hubungan antara panitia anggaran dan komisi penting dalam penentuan anggaran oleh legislatif (Schick, 2002). Tingkat perubahan anggaran menjadi salah satu cara untuk menilai pengaruh legislatif terhadap penyusunan anggaran.

Pejabat legislatif seringkali memiliki pengaruh informal terhadap anggaran eksekutif sebelum disahkan. Pejabat eksekutif memiliki insentif untuk mengantisipasi dan memperhitungkan potensi peninjauan legislatif atas rekening atau akun dan reaksi mereka ketika mengembangkan usulan mereka, baik melalui negosiasi informal, atau melalui perilaku antisipatif. Memang, tidak adanya perubahan yang mungkin mencerminkan tawar-menawar dan negosiasi antara eksekutif dan legislatif selama proses perumusan, jika terjadi konsultasi informal yang efektif (Posner dan Park, 2007). Legislatif berniat memengaruhi anggaran publik dengan tidak hanya mempertahankan program dan

prioritas untuk mendapatkan dana tetapi juga bagaimana hal itu “dititip” melalui lembaga eksekutif.

Berbekal keahlian dan kontrol atas rincian pelaksanaan program, pemerintah daerah dapat memperoleh pengaruh yang signifikan dalam membentuk kembali layanan yang sebenarnya disampaikan dalam program dan kegiatan. Dalam memengaruhi pelaksanaan anggaran, legislatif harus menjaga keseimbangan antara fungsi pengawasan dan keinginan untuk meningkatkan efisiensi dengan membiarkan birokrat untuk mengelola program sesuai dengan norma-norma dan nilai-nilai profesional. Keterlibatan legislatif yang lebih besar dalam penganggaran menyajikan tantangan institusional yang penting. Legislatif adalah badan kolegial dan lembaga perwakilan pembuatan kebijakan. Sebagai lembaga politik, kapasitas mereka untuk aksi bersama sering terhalang oleh pihak yang berbeda, baik ideologi atau konstituen. Legislatif akan sangat responsif terhadap konstituen masing-masing dan terus-menerus ditantang untuk menghasilkan respon konstituen tingkat tinggi sekaligus mengambil tindakan yang bertanggung jawab atas nama seluruh masyarakat (Meyers, 1999). Lembaga legislatif dan aturan dapat membantu struktur musyawarah dan voting untuk menyeimbangkan insentif yang sering bersaing, tetapi secara politik dapat terbalik ketika terjadi perubahan politik (Shepsle, 1986).

Gambar 6.1
Dana Aspirasi Masyarakat dan
Siklus Politik Anggaran Daerah



Pada gambar 5.1 menunjukkan bagaimana dana aspirasi masyarakat yang diusulkan oleh DPRD justru menjadi bagian dari proses penganggaran daerah. Hal ini tidak sejalan dengan Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah di mana aspirasi masyarakat atau pokok-pokok pikiran DPRD diberi ruang pada saat proses perencanaan (tepatnya saat penyusunan RKPD). Pokok-pokok

pikiran DPRD memuat pandangan dan pertimbangan DPRD mengenai arah prioritas pembangunan serta rumusan usulan kebutuhan program/kegiatan yang bersumber dari hasil penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD tahun sebelumnya yang belum dibahas dalam Musrenbang dan agenda kerja DPRD. Penelaahan dimaksudkan untuk mengkaji kemungkinan dijadikan sebagai masukan dalam perumusan kebutuhan program dan kegiatan berdasarkan prioritas pembangunan daerah. Dari sisi DPRD, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD hanya mengatur bahwa DPRD memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dan paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkan APBD.

Hasil pembahasan di atas memberikan pemahaman bahwa dana aspirasi masyarakat dapat menyebabkan program dan kegiatan yang menjadi "obyek" dari dana aspirasi masyarakat tidak akan efektif untuk mencapai tujuan dan sasaran dari program atau kegiatan pada RKA-SKPD. Hampir pasti, peran legislatif lebih kuat dalam penganggaran menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana peran mereka diperluas akan memengaruhi dan bertentangan dengan tujuan dan kriteria anggaran seperti: disiplin fiskal (Joyce, 2005; Wehner, 2001), alokasi anggaran, efisiensi administrasi, dan akuntabilitas. *Trade-off* terjadi di antara tujuan-tujuan yang bersaing. Sebuah proses anggaran dengan kontrol legislatif yang lebih besar akan meningkatkan akuntabilitas demokratis tetapi dengan potensi risiko mengikis disiplin fiskal atau efisiensi pemerintah. Kontrol

legislatif akan tergantung pada faktor-faktor seperti sifat dari sistem kepartaian, potensi kolaborasi dan kerja sama seluruh pemerintahan, kualitas dan kapasitas legislator dan staf mereka, dan struktur insentif mereka dalam menyeimbangkan potensi ketegangan antara respon konstituen dan pembuatan kebijakan yang efektif.

Schick (2002), menunjukkan bagaimana peran yang dimiliki legislatif dalam penganggaran memberikan konsekuensi kuat atas kekuasaan eksekutif. Penganggaran berpotensi dapat membatasi apa yang dapat dilakukan legislatif. Sementara itu memajukan kepentingan legislatif sebagai prioritas tidak berarti bahwa reformasi tersebut merupakan *zero sum game*, di mana keuntungan legislatif adalah kerugian eksekutif.

Hasil penelitian ini memberikan pemahaman bahwa sesungguhnya dana aspirasi masih terus menjadi praktik dalam mekanisme penganggaran daerah. Dalam hal ini dana aspirasi masyarakat menjadi kompromi melalui mekanisme informal antara pemerintah daerah dalam hal ini SKPD dengan DPRD melalui masing-masing komisi. Untuk itu penting untuk menelusuri lebih lanjut bagaimana aktor-aktor yang terlibat dalam penganggaran daerah memaknai dana aspirasi masyarakat dalam memahami hubungan antara dana aspirasi masyarakat sebagai sebuah simbol dengan realitas di balik simbol tersebut.

BAB VII

ETNO-SEMIOTIKA DANA ASPIRASI MASYARAKAT: MEMAHAMI RELASI SIMBOL DAN REALITAS PADA TINGKAT MIKRO

"Its not that nothing is real; rather everything is real"
- Kathy Acker (1992)

Dana Aspirasi Masyarakat dalam Relasi Simbol dan Realitas

Menurut Piliang (2010), realitas adalah ibarat sebuah peta geografis yang dinamis, yang tampil dalam kekayaan kontur, permukaan, dataran, retakan atau keping-keping; yang unsur-unsurnya selalu berganti, berubah, berpindah, atau bertransformasi. Sehingga menurutnya lagi realitas itu selalu menampilkan wujudnya dalam cara yang berbeda. Terkadang ia hadir seperti dugaan, namun sering juga tampil dalam keadaan yang tak terduga; terkadang ia muncul seperti yang dibayangkan, namun terkadang pula muncul tidak seperti yang dibayangkan. Kadang ia tampak dalam keberaturan, tetapi sering pula tampak dalam bentuk tak beraturan. Kadang ia refleksi dari sebuah hal yang rasional, namun sering pula ia menjadi sebuah refleksi yang berasal dari hal yang irrasional. Sebuah objek dapat mewakili realitas melalui penandaannya yang bersifat material (Piliang, 2012). Dalam hal ini, realitas itu sendiri adalah referensi dari tanda. Akan tetapi, lebih jauh lagi, sebuah objek dapat menjadi *copy*, replika, tiruan, atau duplikasi dari referensi itu sendiri. Ia menjadi ikon dari realitas, menjadi simulasi. Dalam hal ini, antara tanda dan referensi perbedaannya sangat tipis sekali, sehingga boleh dikatakan bahwa tanda itu sendiri adalah

referensi. Bisa juga terjadi, bahwa sebuah tanda sama sekali tidak mengacu pada satu referensi atau realitas tertentu, oleh karena itu ia sendiri adalah fantasi, ilusi, atau halusinasi, yang mengubah wujudnya seakan-akan ia adalah realitas, ia adalah realitas semu, hiper-realitas. Dana aspirasi masyarakat adalah realitas yang diduplikasi yang kemudian direproduksi menjadi model yang diciptakan dalam kebijakan penganggaran daerah.

Wacana dana aspirasi masyarakat sebagai bagian dari realitas penganggaran daerah seperti yang telah dibahas pada bagian sebelumnya memberikan pemahaman bahwa dana aspirasi masyarakat "diciptakan" oleh aktor anggaran daerah dan telah menjadi bagian dari "permainan" dalam siklus politik anggaran daerah. Menurut Boland (1985), unsur utama dari teori tindakan Giddens adalah bahwa aktor individu sebagai anggota suatu budaya adalah terampil dan berpengetahuan tentang budaya itu. Mereka "tahu bagaimana memainkan permainan". Hal ini berarti bahwa mereka tidak hanya bisa berbicara tentang hal-hal apa yang dilakukan dan bagaimana hal tersebut dilakukan dalam masyarakat, tetapi mereka juga memiliki keterampilan untuk bertindak, memantau, dan mengubah tindakan mereka dalam keadaan tertentu yang hanya diketahui oleh mereka sendiri "mereka tahu lebih dari yang mereka bisa katakan". Oleh karena itu, Giddens menekankan bahwa produksi budaya dilakukan terus-menerus oleh aktor terampil. Budaya tidak hanya dibentuk, namun terus-menerus direproduksi. Dalam diri aktor atau agen terdapat "kesadaran". Giddens membedakan tiga dimensi internal pelaku (kesadaran atau motivasi individu) yaitu: (1) motivasi

tidak sadar (*unconscious motives*), yaitu menyangkut keinginan atau kebutuhan yang berpotensi mengarahkan tindakan, tetapi bukanlah tindakan itu sendiri; (2) kesadaran diskursif (*discursive consciousness*), yaitu mengacu pada kapasitas merefleksikan dan memberi penjelasan eksplisit atas tindakan (tindakan melalui hasil agumentasi pikiran yang rasional); (3) kesadaran praktis (*practical consciousness*), yaitu menunjuk pada gugus pengetahuan praktik yang selalu bisa diurai (tidak perlu argumentatif). Batas antara kesadaran praktis dan kesadaran diskursif sangatlah lentur dan tipis. Kesadaran diskursif, memerlukan kemampuan untuk melukiskan tindakan dalam kata-kata secara rasional. Kesadaran praktis, melibatkan tindakan yang dianggap aktor benar, tanpa mampu mengungkapkan dengan kata-kata tentang apa yang mereka lakukan.

Pada tataran diskursus, dana aspirasi masyarakat digunakan sebagai salah satu argumentasi “rasional” untuk mewujudkan tindakan anggota DPRD dalam “menjawab” keinginan masyarakat dan pemenuhan “janji-janji politik” ketika melakukan kampanye dan aktivitas reses pada daerah pemilihan. Pada tataran praktis, dana aspirasi masyarakat “dititip” pada anggaran daerah sebagai “legitimasi” bahwa aspirasi masyarakat telah “dilaksanakan” melalui program atau kegiatan pada masing-masing satuan kerja perangkat daerah. Penguasaan atas simbol dijelaskan sebagai kuasa untuk menciptakan realitas yang bersifat yang seakan-akan *legitimate*. Kuasa simbolik terjadi melalui pengenalan yang dimungkinkan oleh kerja habitus sebagai skema persepsi dan apresiasi realitas. Kekuatan bahasa untuk

menciptakan realitas tidak berasal dari dirinya melainkan dari modal simbolik yang menjadi fokus konsentrasi di dalamnya. Pemilik simbol dapat mengejewantahkan dirinya seperti apa yang disimbolkan. Jika demikian, rezim politik bisa menjalankan praktik kekuasaannya atas nama simbol yang mereka ciptakan sendiri. Aktor politik memiliki wewenang untuk menjadikan simbol itu nyata dan mendapatkan pengakuan bahwa rezim politik memiliki mandat untuk bertindak sesuai dengan karakter yang disimbolkan. Simbol mengandung kekuatan untuk membentuk wajah realitas. Kekuatan itu tersimpan dalam proses kategorisasi, penilaian, dan pemaksaan ide-ide tertentu kepada obyek yang menafsirkan simbol. Dalam dunia politik, operasi kerja kekuatan simbol tidak bisa dilepaskan dari struktur atau aktor politik yang berkepentingan mengkonstruksi realitas.

Simbolisme telah banyak digunakan dalam sosiologi untuk membantu menafsirkan tindakan aktor sosial seperti dalam literatur akuntansi untuk menjelaskan penganggaran (Boland dan Pondy 1985, Covalski dan Dirsmith 1983). Dana aspirasi masyarakat telah menjadi "simbolis" pemenuhan tanggung jawab aktor anggaran daerah. Mitroff (1983) menyatakan bahwa simbolis berarti "menyediakan kenyamanan emosional yang diperlukan dalam menghadapi dunia yang sulit dan sering menakutkan". Dengan demikian, simbol memainkan peran penting dalam kehidupan organisasi dan menjadi sarana penting untuk menyederhanakan dan memahami dunia yang kompleks. Menurut Hirschheim dan Newman (1991), nilai dari pendekatan simbolik terletak pada kemampuannya untuk menafsirkan

peristiwa yang tampaknya tidak rasional sebagai simbol yang melayani fungsi rasional satu atau lebih pelaku.

Analisis Mikro: Anggaran Sebagai Produk Budaya

Pendekatan semiotik dalam kajian budaya, menurut Boland (1985) merupakan salah satu cara untuk mengambil fitur perilaku permukaan dan bukan sebagai sesuatu untuk mengumpulkan studi dalam diri mereka sendiri, tetapi sebagai sesuatu yang harus ditafsirkan dengan tujuan membedakan struktur makna yang digunakan dalam pembuatan dan penggunaannya oleh aktor-aktor sosial. Budaya ini kemudian dipahami sebagai proses di mana aktor memanfaatkan dan memodifikasi struktur makna dalam interaksi mereka sehari-hari. Sejalan dengan pandangan Giddens, anggaran pada dasarnya adalah produk budaya dalam suatu sistem sosial, di mana para aktor anggaran melakukan akses secara acak, melakukan *self-monitoring*, *self-modification*, interaksi *facetoface*, dan komunikasi pada proses tingkat mikro.

Penganggaran daerah sebagai hasil konstruksi sosial tidak dapat dipisahkan dari struktur sosialnya, yaitu bagaimana makna yang terkait dengan penganggaran daerah menyebar pada seluruh pemangku kepentingan dari anggaran daerah. Melalui pendekatan etno-semiotika, penelitian ini menggali makna dari “masyarakat pembaca” anggaran daerah terkait dengan dana aspirasi masyarakat.

Dalam semiotika Barthes, ia mengembangkan model dikotomi penanda-petanda de Saussure menjadi lebih dinamis. Barthes mengemukakan bahwa, dalam kehidupan sosial budaya penanda

adalah “ekspresi” (E) tanda, sedangkan petanda adalah “isi” (*Contenu*, C). Oleh karena itu, dalam kehidupan sosial budaya, pemakai tanda tidak hanya memakainya sebagai denotasi, yakni makna yang dikenal secara umum (Hoed, 2008). Oleh Barthes denotasi disebut sebagai sistem “pertama”. Biasanya pemakai tanda mengembangkan pemakaian tanda kearah “kedua” yaitu konotasi. Konotasi diberikan oleh pemakai. Konsep konotasi ini digunakan oleh Barthes untuk menjelaskan bagaimana gejala sosial, yang dilihat sebagai tanda, memperoleh makna khusus dari masyarakat pembacanya. Menurut Barthes, tanda-tanda dalam budaya bukanlah sesuatu yang polos murni (*innocent*), namun sebaliknya tanda-tanda justru memiliki kaitan yang kompleks dengan reproduksi ideologi. Dalam buku *Mythologies*, Barthes menyatakan perlunya menghubungkan tanda-tanda (semiotik) dengan penalaran sosiologis mengenai bagaimana bentuk-bentuk konkret dan fungsi tanda tersebut. Dengan demikian skema mitos dapat dihubungkan dengan sejarah umum guna menjelaskan bagaimana hal itu berdampak bagi kepentingan dalam masyarakat tertentu.

Semiotika sering dikritik bergerak terlalu jauh antara teks dan struktur sosial, dan mengabaikan fakta bahwa ada hubungan yang tidak dapat dipisahkan antara teks dan masyarakat pembaca (penonton, pemirsa, pengguna). Piliang (2003), menyatakan bahwa ketika sebuah teks dilihat dalam dimensi sosialnya, maka di sini diperlukan dua tingkat analisis, yaitu: pertama adalah analisis mikro, menyangkut pengalaman langsung dalam kehidupan sehari-hari masyarakat berhadapan dengan teks. Dana

aspirasi masyarakat sebagai “teks” dengan demikian dapat diamati dalam dimensi sosialnya melalui pemaknaan oleh aktor anggaran daerah dan masyarakat. Kedua adalah analisis makro, yang berkaitan dengan konteks relasi sosiopolitik dan institusi di balik teks. Semiotika yang dikembangkan oleh Barthes, misalnya, menghubungkan sebuah teks dengan struktur makro (mitos, ideologi) sebuah masyarakat.

Dalam pembahasan sebelumnya legislatif selalu berada dibalik argumentasi bahwa dana aspirasi masyarakat itu adalah untuk pemerataan “keadilan” dan kesejahteraan masyarakat “daerah pemilihan” dan pengelolaan dananya bukan mereka, tetapi oleh pemerintah daerah. Dengan kata lain usulan dana aspirasi masyarakat oleh dewan perwakilan rakyat bukan persoalan pada dananya tetapi programnya (Pasoloran et.al, 2015).

1. Dana aspirasi masyarakat adalah salah satu bentuk kepentingan politik.
2. Dana aspirasi masyarakat menjadi bagian dari mekanisme dan kebijakan penganggaran.
3. Dana aspirasi masyarakat bertujuan untuk pemerataan berdasarkan daerah pemilihan (dapil) anggota dewan. Alasannya adalah bahwa dana-dana untuk pembangunan di daerah diperoleh melalui “lobby” yang kuat dan harus “dibeli” untuk memengaruhi alokasi anggaran.
4. Dana aspirasi masyarakat adalah program yang diaspirasikan anggota dewan sebagai hasil penjangkaran aspirasi atau reses.

5. Dana aspirasi masyarakat sebagai wujud pertanggungjawaban anggota dewan sebagai representasi dari masyarakat.
6. Dana aspirasi masyarakat adalah seluruh kebutuhan pembangunan kemasyarakatan yang secara nominal direpresentasikan dalam APBD.

Usulan program yang sesuai dengan aspirasi masyarakat memang menjadi tugas DPRD bersama-sama dengan perangkat daerah untuk merumuskan program kegiatan yang sesuai kebutuhan masyarakat. Penggunaan istilah “dana” pada aspirasi masyarakat, menunjukkan jumlah nominal yang melekat “dianggarkan” pada program atau kegiatan yang menjadi usulan anggota DPRD sebagai hasil “penjaringan aspirasi” pada saat melakukan reses, sehingga melekat “tanggung jawab” pada anggota DPRD untuk “mengawalinya”. Kosekuensinya bahwa dana yang terkait dengan program itu “dikendalikan” oleh mereka. Sedangkan “masyarakat” yang melekat pada dana aspirasi menunjukkan sasaran dari dana aspirasi. Penambahan istilah “masyarakat” menunjukkan bahwa tujuan dana ini untuk kepentingan masyarakat dan bukan kepentingan mereka, walaupun yang dimaksud dengan masyarakat adalah “daerah pemilihan” yang merupakan bentuk sempit dari representasi “masyarakat”, di mana masyarakat juga merupakan bentuk sempit dari representasi “rakyat”.

Makna Konotasi Dana Aspirasi Masyarakat: Sudut Pandang Birokrat

Seperti yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, bahwa dana aspirasi masyarakat merupakan usulan dari legislatif atau DPRD yang kemudian dimasukkan dalam program dan anggaran SKPD dan kelihatannya telah menjadi bagian dari mekanisme penganggaran daerah. Pada sisi pemerintah daerah sendiri memaknai dana aspirasi masyarakat atau dana reses tersebut sebagai dana titipan.

Dengan demikian, dana aspirasi tidak dapat luput dari lingkaran politik dan kekuasaan. Dana aspirasi masyarakat menjadi realitas yang sulit ditelusuri pada realitasnya. Hasil pemaknaan oleh birokrat atau pemerintah daerah berhadapan dengan dana aspirasi masyarakat (Pasoloran et.al, 2015), menunjukkan bahwa:

1. Dana aspirasi masyarakat sesungguhnya adalah rekayasa anggaran daerah di mana program dan kegiatan masing-masing Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang diusulkan melalui Program Kerja dan Anggaran (PKA), kemudian “diklaim” sebagai bagian dari program aspirasi masyarakat yang diusulkan oleh anggota DPRD.
2. Dana aspirasi masyarakat diekspresikan sebagai “dana titipan”. Dana titipan berkonotasi sebagai dana yang dimiliki dan dikendalikan oleh “penitip”. Program kerja dan anggaran di SKPD dimaknai sebagai “locker” atau wadah di mana dana aspirasi itu akan ditempatkan. Tentu bisa dipahami bahwa “penitip” dan yang “dititipi” masing-

masing dapat saja mengambil bagian yang “dialokasikan” sebagai “dana *locker*” dana aspirasi masyarakat sebagai “titipan anggota dewan”

3. Dana aspirasi masyarakat sulit dikelola karena jumlah dana tersebut sudah tidak “utuh” sesuai Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) karena telah dialokasikan kepada anggota DPRD sebagai “penitip” dan alokasi lainnya pada pihak di mana dana aspirasi masyarakat “ditiptip”. Hal ini menyebabkan dana aspirasi masyarakat sulit dipertanggungjawabkan dan potensi untuk direkayasa dan dimanupulasi dalam pelaksanaan dan pertanggungjawabannya. Pada sisi legislatif fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan dana aspirasi masyarakat yang seharusnya dilakukan oleh anggota DPRD menjadi tidak maksimal.

Potensi Penyimpangan: Sudut Pandang Auditor

Transformasi paradigmatik pengelolaan keuangan daerah, didorong oleh aspek-aspek filosofis yang melandasinya seperti aspirasi, desentralisasi, partisipasi, keadilan, demokratisasi, transparansi, keadilan, dan akuntabilitas, serta nilai uang (*value for money*). Kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik harus lebih diorientasikan pada pemenuhan aspirasi masyarakat. Wacana *good governance*, pada tataran konsep memang sudah memadai, namun pada tataran praktis, masih menimbulkan pertanyaan, bagaimana hal ini dapat berhubungan dengan semakin meningkatnya penyalagunaan keuangan daerah. Salah satu lembaga yang

memiliki peran dalam proses ini adalah auditor pemerintah daerah yaitu Badan Pemeriksa Keuangan dan Inspektorat Daerah, memaknai dana aspirasi masyarakat (Pasoloran *et. al.*, 2015) sebagai:

1. Dana aspirasi masyarakat menjadi salah satu masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good government governance*). Pengelolaan dan pertanggungjawaban program atau kegiatan yang terkait dengan dana aspirasi masyarakat dapat mendistorsi pencapaian prinsip akuntabilitas dan transparansi.
2. Dana aspirasi atau dana-dana lain seperti bantuan sosial, hibah merupakan area yang “*sexy*” dalam pemeriksaan dan berpotensi menjadi temuan dalam audit kepatuhan.
3. Dana aspirasi masyarakat sifatnya *spending*/belanja langsung atau belanja barang dan jasa yang sering menjadi masalah dalam pertanggungjawaban anggaran daerah. Kinerja anggaran daerah masih terkait dengan output yaitu sejauh mana serapan anggaran daerah dan belum mampu mengukur *outcome* dari pelaksanaan anggaran daerah.
4. Bagi BPK, dana aspirasi masyarakat tidak lebih sebagai “*balance of power*” untuk kepentingan konstituante sehingga sulit ditelusuri dampaknya pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam pengelolaan anggaran daerah anggota DPRD seharusnya melakukan penguatan fungsi pengawasannya.

Inspirasi dan Konspirasi Aktor Anggaran Daerah: Sudut Pandang Lembaga Swadaya Masyarakat

Dana aspirasi masyarakat dari sudut pandang Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) khususnya penggiat atau pengamat parlemen atau legislatif dan lembaga anti korupsi, sering dianggap "*prejudice*", walaupun hal ini dapat dilihat sebagai bagian dari kritik yang juga diperlukan dalam menjaga keseimbangan informasi dalam masyarakat. Pada saat wacana dana aspirasi masyarakat diusulkan oleh Partai Golkar, LSM Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA), menyatakan 10 Alasan Menolak 8,4 Trilyun Dana Aspirasi, Suburkan Calo Anggaran dan Kesenjangan Daerah (Seknas FITRA, 2010), antara lain:

- 1) Dana Aspirasi Menyuburkan Calo Anggaran. DPR tak ubahnya menjadi calo anggaran yang legal bagi daerah pemilihannya. Daerah akan berlomba-lomba datang ke Jakarta untuk melobby anggota DPR daerah pemilihannya dalam rangka memperoleh dana aspirasi.
- 2) Dana Aspirasi Memperbesar Jurang Kemiskinan Antar Daerah, Alasan dana aspirasi untuk pemeratakan anggaran juga tidak masuk akal. Adanya dana aspirasi berdasarkan daerah pemilihan justru akan memperlebar antara daerah miskin dan kayak arena anggaran hanya terpusat pada daerah-daerah yang banyak penduduknya (sesuai dengan proporsionalitas penentuan dapil) dibandingkan daerah yang miskin. Logika pemerataan seharusnya, semakin miskin daerah semakin besar alokasi anggaran yang dikucurkan. Dana aspirasi juga tidak akan menjawab persoalan kemiskinan dan kesejahteraan rakyat. Besarnya dana aspirasi akan sangat ditentukan oleh kekuatan lobby dan akses para konstituen daerah pemilihan terhadap anggota DPR.
- 3) Dana Aspirasi Mengacaukan Sistem Perencanaan Penganggaran dan Perimbangan Keuangan. Sistem Perencanaan Penganggaran menggunakan pendekatan level Pemerintahan mulai dari Kab/kota, Propinsi dan Pusat. Sementara dana aspirasi mempergunakan pendekatan daerah pemilihan yang tidak identik dengan sistem pemerintahan.

- 4) Dana Aspirasi Tidak Sesuai dengan Pendekatan Anggaran Berbasis Kinerja. Dengan adanya dana aspirasi yang dibagi rata menurut daerah pemilihan, jelas DPR masih menggunakan paradigma lama anggaran yang hanya berorientasi pada input atau sekedar menghabiskan anggaran tanpa melihat kinerja yang akan dicapai.
- 5) Dana Aspirasi Bertentangan Dengan Azas Dana Perimbangan. Adanya dana aspirasi semakin menambah panjang deretan dana liar ke daerah yang tidak sesuai dengan azas dana perimbangan yakni desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, seperti diamanatkan UU No 33 tahun 2004.
- 6) Dana Aspirasi Menyebabkan Anggaran Tidak Efisien. Dana aspirasi menyebabkan *fragmented budget* dan menjadikan anggaran tidak efisien.
- 7) Dana Aspirasi Tidak Memiliki Landasan Hukum. Jika dana aspirasi ini jadi dialokasikan pada APBN 2011 maka dapat dikatakan dana aspirasi ini merupakan dana ilegal karena tidak memiliki dasar hukum. Pasal 12 ayat (2) UU No 17/2003 menyatakan RAPBN disusun berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah, tidak berdasarkan daerah pemilihan, oleh karena DPR tidak memiliki instrumen perencanaan yang merupakan domain pemerintah.
- 8) DPR Tidak Memiliki Hak Budget. DPR selama ini salah kaprah menyatakan memiliki hak budget. Fungsi anggaran DPR seharusnya ditujukan agar RAPBN yang diajukan pemerintah mencapai tujuan bernegara.
- 9) Dana Aspirasi Tidak Memberikan Insentif Politik Bagi DPR. Dana aspirasi tidak akan membawa insentif politik bagi DPR, karena toh DPR bukanlah eksekutor anggaran. DPR hanya bisa menganggarkan dana aspirasinya untuk dilaksanakan oleh Unit Kerja Pemerintah Pusat atau daerah. Sehingga sulit bagi DPR untuk memperoleh insentif politik dari adanya dana aspirasi.
- 10) Dana Aspirasi Melanggengkan Status Quo. Menjelang pemilu jelas dana aspirasi akan menjadi efektif sebagai *pork barrel* untuk menarik simpati pemilih. Jelas ini akan menghasilkan kontestasi politik yang tidak sehat antara peserta pemilu dan hanya memberikan peluang akan berkuasanya DPR yang status quo.

Hasil penelitian Pasoloran *et. al.*, (2015) informan LSM menunjukkan bahwa dana aspirasi masyarakat dimaknai sebagai:

1. Dana aspirasi masyarakat sebagai bagian dari konspirasi kepentingan aktor yang terlibat dalam pengelolaan dana aspirasi masyarakat. Dana aspirasi masyarakat dimaknai sebagai dana “inspirasi para aktor penganggaran daerah” pengelola dana tersebut yang ber-“isi” (*contenu*) alokasi-alokasi dana yang dinikmati “bersama”. Konspirasi dalam pengelolaan dana aspirasi masyarakat telah menjadi bagian dari budaya “politik anggaran” yang semakin sulit ditelusuri pada dampaknya terhadap masyarakat sesuai tujuan “suci” program atau dana aspirasi tersebut. Dana aspirasi masyarakat dalam pelaksanaannya dianggap sebagai “*stomach gas*” (prakteknya ada, sulit dibuktikan)
2. Dana aspirasi masyarakat mengacaukan sistem perencanaan penganggaran dan perimbangan keuangan, tidak sesuai dengan pendekatan anggaran berbasis kinerja, bertentangan dengan azas dana perimbangan dan menyebabkan anggaran tidak efisien.
3. Bagi LSM, dana aspirasi masyarakat menyuburkan calo anggaran dan memperbesar jurang kemiskinan antardaerah (alokasi berdasarkan daerah pemilihan). Dana aspirasi masyarakat tidak memiliki landasan hukum dan melanggar status *quo* terutama bahwa dana aspirasi masyarakat tidak lebih sebagai dana taktis *pork barrel* untuk tujuan politik yaitu menarik simpati pemilih. Keterlibatan anggota DPRD dalam alokasi dana aspirasi masyarakat justru dapat mengakibatkan masalah hukum sebagai bagian dari korupsi anggaran daerah.

Kehilangan Makna dan Tidak Berdampak: Sudut Pandang Masyarakat

Dana aspirasi dari sudut pandang masyarakat pada dasarnya mengharapkan bahwa dana tersebut sejalan dengan nama yang melekat pada dana tersebut. Pemaknaan dana aspirasi masyarakat oleh masyarakat (Pasoloran *et. al.*, 2015) adalah:

1. Dana aspirasi masyarakat kehilangan makna. Masyarakat mengharapkan para aktor anggaran daerah tidak hanya menggunakan istilahnya tetapi tidak sesuai dengan realitasnya.
2. Dana aspirasi masyarakat dimaknai sebagai "*mustche shear effect*", sebagai fenomena "cukur kumis", yang dampaknya hanya kelihatan ketika dicukur tetapi setelah itu akan muncul lagi. Hal ini berarti masyarakat sesungguhnya menginginkan perubahan yang lebih fundamental dan strategis, seperti mendorong perekonomian yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh. Masyarakat lebih mementingkan dampak dari setiap dana yang ditujukan untuk masyarakat.
3. Dana aspirasi masyarakat sebagai komoditas politik yang hanya dinikmati oleh aktor anggaran daerah atau pihak-pihak tertentu yang justru tidak perlu bantuan. Dana aspirasi masyarakat justru melemahkan fungsi pengawasan DPRD dan tanggung jawab anggota DPRD

sebagai “wakil rakyat” dan bukan hanya rakyat dalam konteks daerah pemilihan.

BAB VIII

MITOS DANA ASPIRASI MASYARAKAT: ANALISIS TINGKAT MAKRO

Myth makes itself look innocent and neutral, not because myth hides its intentions, but because these intentions are naturalized
...Barthes, 1995 (1957, 125)

Aktor Politik Sebagai Pencipta Mitos

Politik dianggap sebagai cara untuk mendapatkan sesuatu yang sah (Reardon, 2002), menekankan proses dan hubungan tanpa memperhatikan struktur atau otoritas formal. Dalam politik terdapat interdependensi dan keragaman cara, tujuan, dan nilai (Hill, 1994). Politik terdiri dari kegiatan untuk memperoleh, mengembangkan, dan menggunakan kekuatan dan sumber daya lain untuk mendapatkan hasil yang diinginkan (Gautschi, 1997) yang berpotensi menimbulkan konflik politik. Konflik politik dapat terjadi atas sumber daya, anggaran, tanggung jawab yang diberikan, dan lain-lain. Politisi memiliki banyak cara yang mereka miliki untuk memengaruhi dan mengendalikan birokrasi seperti; prosedur administrasi, kontrol anggaran, dan pengawasan. Politik membuat seseorang dalam hubungan dengan sumber kekuasaan (Reardon, 2002).

Menurut Edelman (1985), unsur penting dalam manuver politik untuk suatu kepentingan adalah penciptaan makna melalui pembangunan keyakinan tentang pentingnya peristiwa, masalah, krisis, dan perubahan kebijakan. Jika bahasa politik adalah realitas politik, maka menantang untuk menguji hubungan kompleks

antara bahasa dan makna. Setiap kalimat ambigu. Kamus tidak bisa memberitahu tentang bahasa secara berarti, hanya situasi sosial dan keprihatinan manusia yang berpikir dan bertindak mendefinisikan makna. Jika tidak ada konflik makna, berarti masalah tersebut bukan politik. Potensi bahasa politik tidak berasal dari deskripsi dunia "nyata" tetapi lebih dari rekonstruksi dan kebangkitannya dari masa lalu yang sulit diamati di masa sekarang dan potensi-potensi di masa depan. Penggunaan bahasa secara strategis selalu menjadi bagian dari tindakan yang memungkinkan orang untuk hidup dengan diri mereka sendiri dan dengan apa yang mereka lakukan. Daya tarik argumen politik tergantung pada seberapa sensitif argumen politik tersebut merasionalisasi situasi sosial masyarakat daripada rasionalitas yang melekat dalam bahasanya, di mana rasionalitas itu dikonstruksi.

Perkembangan politik dan bahasa yang menggambarkan sesuatu bersifat ambigu karena aspek peristiwa, tokoh, dan kebijakan yang memengaruhi saat ini dan masa depan yang mungkin tidak pasti atau tidak bisa diketahui. Bahkan ketika ada konsensus yang masuk akal tentang apa yang terjadi atau diamati, ada asumsi yang bertentangan tentang penyebab peristiwa, motif para pejabat dan kelompok kepentingan, dan konsekuensi dari program aksi. Jadi tidak ada yang bisa terlihat sebagai bentuk tindakan politik dan dukungan, tetapi apa yang seharusnya, diasumsikan, atau dibangun. Apa yang diterima sebagai "alasan yang baik", tidak menceritakan sesuatu tentang hal yang meyakinkan dari argumen tetapi kepekaan terhadap masalah,

aspirasi, dan situasi sosial masyarakat. Namun, masalah, aspirasi, dan kondisi sosial juga tunduk pada interpretasi, sebagai bagian dari konstruksi bahasa. Hal ini menunjukkan bahwa bahasa politik, seperti semua teks, dapat dipahami sebagai penciptaan rantai tak berujung dari hubungan yang ambigu dan konstruksi yang menawarkan potensi luas untuk interpretasi dan manipulasi. Bahasa “janji” yang digunakan untuk tujuan politik akan tercapai dengan membangun pengalaman masyarakat sebagai subjektivitas aktor politik. Bahasa politik terdiri dari sebagian besar janji-janji tentang manfaat masa depan yang akan mengalir dari tindakan tertentu termasuk kebijakan.

Tindakan dari aktor-aktor politik sebagai mitos telah menjadi perhatian ilmuwan politik, sejarawan, dan antropolog (Munz, 1956). Mengidentifikasi mitos politik membutuhkan lebih dari sekedar menguraikan fakta dari fiksi. Mitos politik tidak mungkin untuk bertahan hidup jika tidak mengandung setidaknya beberapa hubungan ke peristiwa masa lalu atau fenomena secara luas untuk diamati (Archand, 1995). Tatanan politik membutuhkan “nilai-nilai simbolik, di mana orang dari berbagi ide, asal, kontinuitas, kenangan, sejarah, kolektivitas, warisan dan tradisi, serta nasib yang sama” yang disediakan oleh mitos (Obradovic, 1996).

Menurut Zaidi (2008) mitos mengangkat hal-hal yang muncul dari konteks historis dalam rangka sebuah dalil dan memori masa lalu. Mitos membuat dirinya terlihat tidak bersalah dan netral, bukan karena mitos menyembunyikan niatnya, tetapi karena niat itu bersifat natural. Mitos memberikan ilusi natural, karena

gambar yang dihasilkan "alami" dan membangkitkan konsep yang diinginkan sesuai kejelasan fakta dan bukan penjelasan. Sejarah, melalui kerja mitos, berhenti untuk mengungkapkan interaksi dinamis dari sebuah objek dengan waktu dan tempat, tetapi berubah menjadi alamiah, penyimpanan makna yang universal dan menjadi representasi abadi kemanusiaan. Mitos memaksakan makna pada pengalaman manusia dalam suatu desain sosial yang kompleks (Zaidi, 2008).

Mitos adalah cerita yang memiliki fungsi yang sangat spesifik, khususnya dalam dunia politik. Sebuah mitos adalah sebuah cerita, tapi kisah yang diceritakan untuk suatu tujuan, bukan hanya untuk menghibur (Tudor, 1972). Salah satu tujuan utama dari mitos politik adalah untuk menghasilkan legitimasi bagi kekuasaan politik. Bagi kebanyakan mitos politik, umumnya mengacu pada menciptakan rasa memiliki dan menghasilkan konsensus untuk penggunaan kekuasaan politik. Dengan kata lain, mitos politik yang sukses tidak hanya menyediakan jawaban "mengapa kita bersama-sama?", tetapi juga untuk pertanyaan tentang apa yang kita lakukan ketika kita memutuskan untuk memerintah diri kita sendiri (Sala, 2010).

Salah satu atribut mitos menurut Day (1984), adalah kemampuannya untuk mempromosikan arti, ketertiban dan stabilitas. Hal ini memungkinkan mitos berfungsi politik. Day (1984) berpendapat, "mitos dibuat dan diabadikan terutama karena bekerja dalam stabilitas sosial dan integrasi kelompok, seperti yang dikemukakan oleh Emile Durkheim "mitos pada dasarnya memenuhi fungsi membangun, memelihara dan

mengekspresikan solidaritas sosial dan mencakup nilai-nilai berharga". Mitos adalah perangkat yang membantu untuk mempertahankan status *quo* politik bagi kesejahteraan masyarakat dan untuk memastikan sistem sosial yang efektif (Day 1984). Demikian pula, Eliade (1963), menyatakan bahwa mitos memberikan asal usul suatu peristiwa dan, oleh karena itu, memungkinkan kontrol dan manipulasi dari suatu peristiwa.

Mitos politik yang sukses diwujudkan dalam keyakinan politik, praktik, norma-norma dan institusi. Menurut Roland Barthes (1972), mitos penting untuk melegitimasi apa yang mereka lakukan, bukan apa yang mereka katakan; di mana mitos politik memberikan narasi yang diambil dari fakta untuk memahami mengapa otoritas politik sedang digunakan. Dengan demikian, salah satu tujuan utama dari mitos politik adalah untuk menghasilkan legitimasi bagi kekuasaan politik. Pentingnya mitos politik dapat ditemukan dalam kenyataan bahwa semua kekuasaan politik akan berusaha untuk menceritakan kisah, tempat dan dengan cara mereka sendiri, sehingga kebenaran atau kesalahan dari mitos tidak dipertanyakan.

Mitos "Dana Aspirasi Masyarakat"

Mitos dapat didefinisikan sebagai "sebuah narasi tentang peristiwa yang dramatis, biasanya digunakan untuk menjelaskan asal-usul atau transformasi dari sesuatu. Menurut Bolman dan Deal (1984), mitos penting untuk sejumlah alasan antara lain: mendamaikan kontradiksi, dan membantu menyelesaikan dilema. Mitos dapat melayani sejumlah fungsi: (1) mitos menjelaskan, (2)

mitos mengungkapkan, (3) mitos menjaga solidaritas dan kohesi, (4) mitos melegitimasi, (5) mitos keinginan bawah sadar dan konflik komunitas, (6) mitos menengahi kontradiksi, dan (7) mitos memberikan narasi untuk sesuatu yang hadir dari masa lalu (Cohen 1969). Tapi mitos juga ambigu. Menurut Bolman dan Deal (1984), mereka dapat mendistorsi gambar dan menyesatkan perhatian. Mitos melampaui aturan biasa dan logika. Pondy *et al.* (1983) menyatakan bahwa anomali dan kontradiksi dapat diatasi dengan penjelasan mitos. Bowles (1989) melihat mitos sebagai alat penting dalam analisis praktik organisasi.

Menurut Rudkin (2007), salah satu tahap pengembangan mitos ideologis diwujudkan dalam teks. Mitos ideologis diyakini memiliki pengetahuan dan bimbingan yang berharga dan relevansi. Day (1984) mengidentifikasi sembilan atribut mitos ideologis, yaitu: mitos pertama adalah ragam; kedua mitos memberi makna, ketertiban, dan stabilitas; ketiga mitos secara luas diyakini dengan intensitas yang mendalam; keempat mitos ilmiah tidak dapat dibuktikan atau tidak terbukti; kelima mitos dianggap suci, walaupun belum tentu religius; keenam mitos mengambil bentuk narasi; ketujuh mitos memiliki waktu yang kronologis; kedelapan mitos mengandung simbolisme; dan mitos kesembilan diadakan untuk memberikan pengetahuan dan bimbingan yang berharga. Pembahasan pada bagian sebelumnya memberikan pemahaman bahwa dana aspirasi masyarakat adalah salah satu bentuk “teks” yang diciptakan oleh aktor politik untuk menunjukkan bagaimana mereka menunjukkan keberpihakan pada masyarakat sesuai aspirasi dari masyarakat.

Dana aspirasi masyarakat telah menjadi bagian dari politik penganggaran daerah yang berusaha dipertahankan, walaupun kemudian mendapatkan kritikan dari masyarakat. Menurut Sala (2010), agar mitos politik bertahan hidup, ia harus mampu beradaptasi melalui masa-masa perubahan. Mitos politik perlu pendongeng yang memiliki kapasitas untuk membuat dan menjaganya menjadi relevan; jadi bagaimana mitos terus hidup, dari mana mereka berasal, merupakan cara penting untuk memahami bagaimana legitimasi dihasilkan (Bell, 2003). Jika mitos yang tersisa hanya untuk aktor kelembagaan agar bertahan hidup, maka mereka cenderung atrofi karena mereka tidak akan memiliki kapasitas untuk menyesuaikan diri dengan perubahan struktur sosial. Mitos perlu pelaku sosial untuk membawa mereka hidup dan memastikan bahwa mereka dapat terus menceritakan kisah yang beresonansi. Tetapi jika masyarakat sipil memilih untuk menghasilkan dan mempromosikan mitos sendiri, maka legitimasi kekuasaan politik mungkin akan dipertanyakan. Hal ini merupakan ciri dari periode modern dan negara modern; bahwa negara tidak hanya memiliki monopoli kekerasan, juga memonopoli narasi dari apa yang merupakan otoritas politik yang sah, dari mana asalnya, dan siapa yang berhak untuk menikmati barang kolektif.

Barthes menyebutkan mitos adalah satu jenis tuturan. Sebagai sebuah tuturan, mitos merupakan sebuah rentetan bahasa. Bahasa berperan penting dalam komunikasi. Dalam kaitannya dengan komunikasi, Barthes juga mendeskripsikan bahwa mitos termasuk sebuah sistem komunikasi yang dengan demikian merupakan

sebuah pesan yang kemudian tidak mungkin dapat menjadi sebuah objek, sebuah konsep, atau sebuah ide. Mitos adalah sebuah model penandaan, yakni sebuah bentuk. Dalam kaitannya dengan politik anggaran daerah, dana aspirasi masyarakat telah “diciptakan” oleh para aktor anggaran untuk mengekspresikan identitas mereka sebagai “wakil rakyat” dalam memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakili dan mempercayakan pengelolaannya kepada birokrat untuk “melayani” kepentingan masyarakat. Berdasarkan pembacaan semiotika pada tingkat mikro, para informan menyatakan bahwa dana aspirasi semata-mata telah menjadi alat “*impression*” para aktor anggaran untuk meningkatkan citra politik mereka.

Pada tingkat denotasi, dana aspirasi masyarakat dimaknai sebagai upaya untuk merealisasikan sejumlah program yang dimasukkan dalam anggaran daerah sebagai hasil dari penjaringan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh anggota dewan pada saat melakukan kegiatan reses. Bagi anggota dewan, aspirasi masyarakat menunjukkan ukuran bahwa mereka banyak dan benar-benar turun ke masyarakat dan menjadi dasar yang kuat dalam memengaruhi alokasi penganggaran daerah. Dalam semiologi Barthes, denotasi merupakan sistem signifikasi tingkat pertama, di mana denotasi lebih diasosiasikan dengan ketertutupan makna.

Pemaknaan pada tingkat kedua adalah konotasi. Tanda konotatif tidak hanya memiliki makna tambahan, namun juga mengandung kedua bagian tanda denotatif yang melandasi keberadaannya. Melalui pemaknaan konotatif ini, “pembaca” teks

dapat memahami penggunaan gaya bahasa kiasan dan metafora yang itu tidak mungkin dapat dilakukan pada level denotatif (Budiman, 2004).

Dalam kerangka Barthes, konotasi identik dengan operasi ideologi, yang disebutnya sebagai mitos dan berfungsi untuk mengungkapkan dan memberikan pembenaran bagi nilai-nilai dominan yang berlaku dalam suatu periode tertentu. Sifat mitos, menurut Barthes adalah wacana terdepolitisasi yang tidak membatasi setiap model peran. Mitos menjadi konstruksi semiologikal, niat sejarah, dan justifikasi alami. Barthes menggunakan istilah politisasi berarti seluruh hubungan manusia dalam realitas struktur sosial dan kekuasaan untuk "menciptakan dunia". Signifikansi mitos politik terletak pada proses depolitisasi, menempatkannya pada "nol derajat", dan dari titik inilah signifikansi mitos memulai perjalannya sebagai wacana. Dengan demikian, dana aspirasi masyarakat telah beroperasi pada wilayah "mitos". Untuk menelusuri bagaimana dana aspirasi masyarakat "bermutasi" menjadi mitos, dapat menggunakan pendekatan evolusi mitos seperti yang dikemukakan oleh Bouchard (2007) yang melibatkan tiga tahap, yaitu; difusi, ritual, dan sakral.

Tahap Difusi

Pada tahap pertama, yaitu tahap difusi, menunjukkan berbagai pelaku mencari beberapa keuntungan melalui difusi narasi tertentu, misalnya melalui promosi atau kampanye politis. Difusi adalah suatu proses menyebarnya unsur-unsur kebudayaan dari satu kelompok ke kelompok lainnya atau dari satu

masyarakat ke masyarakat lainnya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesian (KBBI), difusi dinyatakan sebagai proses penyebaran atau perembesan suatu unsur kebudayaan dari satu pihak kepada pihak lain. Haviland (1999), menyatakan bahwa difusi adalah penyebaran kebiasaan atau adat istiadat dari kebudayaan satu kepada kebudayaan lain. Proses difusi berlangsung menggunakan teknik meniru atau imitasi. Menurut Meyer dan Rowan (1977), mitos dihasilkan oleh praktik-praktik organisasi tertentu dan berdifusi melalui jaringan relasional yang memiliki legitimasi berdasarkan anggapan bahwa mereka rasional. Namun banyak mitos juga memiliki legitimasi resmi berdasarkan mandat hukum. Otoritas eksekutif, legislatif, dan yudikatif membuat dan menafsirkan mandat sesuai peraturan perundang-undangan. Semakin kuat tatanan *rational-legal*, semakin besar peraturan, prosedur, dan personil menjadi persyaratan institusional yang dirasionalisasi.

Dalam penelusuran keberadaan dana aspirasi masyarakat seperti yang dijelaskan pada bagian sebelumnya, menunjukkan bahwa wacana dana aspirasi masyarakat pada dasarnya dimulai dari keinginan “politik” untuk mendapatkan sejumlah “alokasi” dana untuk kepentingan “masyarakat” di daerah pemilihan masing-masing anggota dewan dengan alasan untuk pemerataan daerah, walaupun kemudian logika ini kurang dapat dibuktikan. Dana aspirasi masyarakat dalam beberapa pandangan dianggap “mirip” dengan “*pork barrel*” yang juga telah dipraktikkan oleh beberapa negara seperti Amerika dan Filipina. Dalam perjalanannya, dana aspirasi masyarakat telah menjadi alasan

“narasi” politik di daerah, sebagai upaya untuk menjembatani hasil reses anggota dewan untuk membawa aspirasi masyarakat dalam struktur penganggaran daerah dan menjadi bagian dari mekanisme penting penganggaran daerah. Pada tahap ini dana aspirasi masyarakat telah menunjukkan eksistensinya. Narasi “aspirasi” (menurut kamus *Merriam Webster*, aspirasi berarti “keinginan yang kuat untuk mencari sesuatu yang tinggi atau besar”) telah mengalami difusi menjadi “inspirasi” politik (inspirasi menurut “*thefreedictionary.com*” sebagai gagasan atau ide yang datang tiba-tiba sebagai bagian dari pemecahan masalah”). Dengan demikian dana aspirasi berdifusi sebagai alat politik. Pasoloran, dalam tulisannya, *Super Trap: Sebuah Refleksi Akhir Tahun*, (Harian Fajar, 31/12/2012) menyatakan:

Pada masa-masa menjelang pemilihan anggota legislatif dan pemilihan kepala daerah, orasi politik dapat disaksikan dalam berbagai perhelatan untuk menarik simpati para calon pemilih. Selain itu, baliho politik juga menghiasi sepanjang jalan yang berisi foto raksasa dengan senyum “*narsis*” dan slogan-slogan serta akronim-akronim yang sering sulit dipahami dari segi tata bahasa. Temanya berhubungan dengan keberpihakan pada rakyat atau memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Kondisi ini menurut Piliang (2009), bahwa politik telah menjadi “politik pencitraan (*the politics of image*)” yang merayakan citra ketimbang kompetensi politik. Dalam simulakra politik, segala potensi tanda, citra, dan tontonan; segala kekuatan bahasa (*language power*); kekuatan simbol (*symbolic power*) dikerahkan, dalam rangka membangun citra, membentuk opini publik, mengubah persepsi, mengendalikan kesadaran massa (*mass consciousness*), dan mengarahkan preferensi politik meski semuanya tak lebih dari iring-iringan simulakra belaka. Menurut

Piliang (2009), ada beberapa logika simulakra politik; pertama, logika citra (*logics of image*) yang di dalamnya politik amat bergantung pada keberadaan citra, teknologi pencitraan, dan produksi citra dalam rangka menyampaikan ide, gagasan, dan tema politik, sedemikian rupa, sehingga citra itu menjadi utama dan pendefinisi realitas politik. Misalnya, partai politik yang menampilkan citra “partai rakyat kecil” untuk menyembunyikan realitas ketidakpeduliannya terhadap rakyat kecil. Dana aspirasi masyarakat telah menjadi simularka yang memproduksi segala yang palsu (*false*), menyimpang dari rujukan (*referent*) dengan menciptakan tanda sebagai topeng (*mask*), tabir, kamufase, atau fatamorgana.

Tahap Ritual

Pada tahap kedua, mitos menjadi ritual yang masuk ke dalam wacana dan praktik politik melalui penentuan strategi yang harus dilakukan berdasarkan narasi. Meyer dan Rowan (1977) menyatakan bahwa banyak posisi, kebijakan, program, dan prosedur organisasi modern ditegakkan oleh opini publik, pandangan konstituen, pengetahuan yang dilegitimasi melalui sistem pendidikan, melalui prestise sosial, dan hukum. Unsur seperti struktur formal adalah manifestasi dari aturan kelembagaan yang kuat dan berfungsi sebagai mitos yang dirasionalisasi yang mengikat organisasi tertentu. Dengan demikian, mitos dibangun menjadi elemen-elemen kelembagaan yang dirasionalisasi untuk menciptakan kebutuhan, kesempatan, dan dorongan untuk mengatur dan mengelola jaringan relasional.

Birokratisasi disebabkan sebagian oleh proliferasi dalam merasionalisasi mitos di masyarakat, dan pada gilirannya melibatkan evolusi seluruh sistem kelembagaan modern.

Menurut Crowther (2002) anggaran yang dihasilkan dalam suatu organisasi untuk pengambilan keputusan dan evaluasi kinerja memberikan contoh dari jenis ritual yang membentuk perilaku organisasi dan memberikan legitimasi kepada keputusan yang didasarkan pada ritual tersebut. Ritual penganggaran tidak hanya dapat menjadi perilaku formal rutin, tetapi juga pola perilaku informal yang didasarkan pada norma-norma untuk perilaku yang dikembangkan dari waktu ke waktu.

Siklus politik anggaran daerah seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, menunjukkan bagaimana mekanisme penganggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui serangkaian sistem perencanaan strategis yang dimulai dari proses yang paling “abstrak” sampai proses operasionalisasi yang paling “realistis” yang pada akhirnya menghasilkan rumusan RAPBD. Hasil proses yang dilakukan oleh pemerintah daerah ini, kemudian dibarengi juga dengan proses penganggaran sebagai bagian dari fungsi DPRD yang dimulai dari proses penjaringan aspirasi masyarakat (jaring asmara) yang diperoleh melalui aktivitas reses. Pada titik inilah kemudian kepentingan “bertemu” dan “berkompromi” terlibat dalam ikatan “asmara” untuk menentukan “*pareto optimum*” yang secara politik disepakati bersama oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan alat kelengkapan DPRD yaitu Badan Anggaran (Banggar), untuk satu tujuan “kepentingan

masyarakat” sebagaimana tugas pokok, fungsi, dan tanggung jawab mereka.

Dana aspirasi masyarakat seperti yang dibahas pada bagian sebelumnya juga telah menjadi bagian dari politik anggaran daerah melalui pola perilaku informal antara DPRD melalui alat kelengkapannya yaitu komisi-komisi dengan pemerintah daerah melalui SKPD. Pada tahap inilah dana aspirasi masyarakat memperoleh tempat yang layak, menjadi bagian dari ritual penganggaran daerah. Menurut Olsen (1970), ritual politik dapat mengaktifkan kebijakan kekuasaan politik dan memberikan dasar bagi konflik sosial. Dalam aspek ini, mitos dan ritual adalah alat disiplin terhadap legalisasi kekuasaan politik di satu sisi dan menjadi simbol ilegalitas di sisi lain. Setiap aksi sosial jelas memiliki satu atau dua kategori dari pengambilan keputusan dan atau perilaku ritual. Sebaliknya, perilaku anggaran dalam berbagai situasi akan menjadi kombinasi keduanya. Namun, aspek ekspresif dalam keadaan tertentu mungkin dominan, sehingga perilaku aktor dalam proses anggaran dapat dipahami sebagai aktivitas ekspresif. Penggunaan ritual, upacara dan arak-arakan untuk memberikan legitimasi dan kepatutan tindakan penting dalam kehidupan manusia yang begitu luas di masyarakat bahwa masyarakat demokratis modern juga telah menciptakan seremonial mereka sendiri. Menurut Edelman (1967) bahwa yang paling menonjol dalam lembaga "demokratis" dan bentuk partisipasi rakyat dalam pemerintahan sebagian besar adalah simbolis dan ekspresif. Salah satu hipotesisnya adalah bahwa kepentingan terorganisir yang kuat akan mendapatkan manfaat

material, sedangkan yang tidak terorganisir mendapat jaminan simbolis.

Dalam poses politik di mana aspek ritual mendominasi, akan menemukan: (1) perhatian terhadap masalah yang signifikan yang tidak pernah diselesaikan, dan (2) mempersoalkan dan memperdebatkan hal-hal sepele. Hal ini dapat diamati pada beberapa kepentingan dalam perdebatan umum tentang pemerintah daerah, di mana aturan birokrasi di satu sisi, dan perdebatan "*floor carpet*" di sisi lain Edelman (1967). Dalam perspektif ini, Olsen (1970) mengusulkan bahwa jenis perdebatan yang pertama pada tingkat umum dan sangat sulit berhubungan dengan alokasi anggaran, kedua dampak pada nilai organisasi dan pelayanan terutama melegitimasi alokasi sumber daya yang sering tidak dibuat eksplisit, dan ketiga perdebatan pada bagaimana sumber daya dialokasikan dalam jangka panjang.

Tahap Sakral

Menurut Day (1984), atribut mitos adalah bahwa mitos dianggap sakral. Upacara dan ritual adalah dua fenomena yang beroperasi dalam hubungannya dengan mitos. Eliade (1963) menyatakan bahwa tidak cukup untuk mengetahui asal-usul mitos, tetapi bahwa asal mitos juga harus dibaca. Demikian pula Day (1984) berpendapat dalam mitos sekuler, upacara digunakan untuk membangun pola tindakan yang sungguh-sungguh dan dilakukan untuk menandai acara khusus. Ritual dan upacara memiliki niat sosiologis tertentu, yaitu: menyalurkan emosi seseorang menjadi resolusi; meminimalkan kekacauan perasaan

dan ketidakpastian dengan menawarkan jaminan dari perhatian ilahi; mereka berkomunikasi dan menginstruksikan; menciptakan kesatuan kelompok dan konflik bawahan dalam suatu kelompok untuk ikatan sosial; menciptakan lingkungan yang terkendali yang berada di atas dunia yang fana; dan memperkuat moral individu dan kepercayaan diri dengan mendorong imitasi dari tindakan yang diinginkan (Day 1984). Mitos memerlukan simbol, dan simbol "tidak mewakili realitas eksternal tetapi realitas psikis dan spiritual" (Day 1984). Simbol bersifat ambivalen dan menghasilkan makna yang kaya dan membingungkan. Makna sebuah simbol dibangun oleh pengguna simbol, dan mungkin berarti hal-hal yang berbeda untuk pengguna yang berbeda. Dowden (1992) menunjukkan bahwa simbol terbentuk dari mitos budaya bersama. Simbol adalah bagian dalam mitos, yang memungkinkan kebangkitan, saran, dan transformasi. Dengan demikian, simbol tidak berguna untuk empiris dan kebenaran-pengujian logis.

Menurut Bouchard (2007) tahap ketiga evolusi mitos adalah bahwa mitos menjadi sakral, di mana mitos dipertanyakan karena meningkatnya keraguan terhadap pemerintahan atau politisi. Mitos dan aspirasi masyarakat telah menjadi wilayah "tersembunyi" dari masyarakat. Pembahasan anggaran dilakukan tidak hanya melalui rapat-rapat formal sesuai agenda pembahasan yang dirancang oleh DPRD bersama pemerintah daerah di dalam "rumah rakyat" yang menunjukkan bagaimana "kepentingan yang berbeda" ditunjukkan, tetapi juga melalui rapat-rapat "informal" yang menunjukkan bagaimana "kepentingan yang

sama" ditunjukkan untuk bersama-sama "mengamankan" dana aspirasi masyarakat dalam sebuah "locker" di mana hanya "penitip" dan yang "dititipi" yang mengetahuinya. Dana aspirasi masyarakat menjadi sakral dalam wilayah "politik anggaran daerah" di mana "masyarakat" yang melekat pada dana itu telah kehilangan "esensinya". Ketika, wacana *good government governance* terus-menerus mencari tempat melalui konsep akuntabilitas dan transparansi, pada satu sisi dan pada sisi lain dana aspirasi masyarakat "memantapkan" eksistensi sebagai mitos, maka seperti pendapat seorang informan dari masyarakat bahwa "rakyat pasti sangat tidak rela jika aspirasinya dijual demi kepentingan pribadi atau kelompok para wakil rakyat itu sendiri". Pada titik inilah dana aspirasi masyarakat akan berhadapan dengan masyarakat yang memang "berkepentingan" atas dana tersebut.

Mistifikasi Penganggaran Daerah

Dana aspirasi masyarakat telah menjadi wacana dan praktik dalam penganggaran baik di pusat maupun di daerah. Argumentasinya adalah bahwa dana aspirasi masyarakat diusulkan untuk tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dengan menggunakan semiotika berbasis Roland Barthes penelitian ini menunjukkan bahwa dana aspirasi masyarakat telah beroperasi pada wilayah "mitos". Mitos, dalam pandangan Barthes (1981) adalah salah satu jenis wacana yang dipilih oleh sejarah untuk tujuan sosial. Sejarah menentukan hidup dan mati

dari mitos, menurut pergeseran keadaan kekuasaan dan mengubah mode representasi.

Mitos dana aspirasi masyarakat dibangun dari sebuah wacana sebagai metabahasa “politik” dan bekerja dalam proses tanda, penanda, dan petanda yang berulang setiap waktu di mana petanda bertransformasi kembali menjadi sebuah tanda dan penanda. Menurut Barthes, bentuk dan konsep mitos dapat terwujud, berubah, hancur, atau hilang sepenuhnya. Makna mitos dimulai dengan korelasi konsep mitos dengan bentuk mitos. Barthes mengatakan bahwa makna itu sendiri adalah mitos seperti tanda Saussure, semacam koordinasi dialektis di mana bentuk dan isi dari struktur mitos mengarah ke makna melalui proses pemaknaan. Mitos menyembunyikan sesuatu: fungsinya adalah untuk mendistorsi, tidak membuat hilang, ia sebagai “hubungan deformasi” yang menyatukan konsep makna mitos di mana maknanya terdistorsi oleh konsep. Mitos dana aspirasi masyarakat didefinisikan oleh “niatnya” bukan oleh makna literalnya. Sebuah objek dapat saja kehilangan ambiguitas, sementara mitos menjadi sumber makna yang tampaknya tak ada habisnya, menggunakan benda-benda untuk wacana yang sama, dalam pengertian ini maka, mitos invariabel atau “frozen”, sebagaimana istilah Barthes.

Dana aspirasi masyarakat yang terkait dengan mitos dapat menghambat penggunaan optimal dari pendapatan publik dalam wacana politik anggaran. Praktik-praktik ini menjadi bagian dari kesenjangan antara teori-realitas. Beberapa penelitian yang terkait dengan mitos dalam penyusunan anggaran publik antara lain; anggaran tahunan (Caiden, 1982), *zero-base budgeting* (Lauth, 1978),

dan *incrementalism* (Leloup, 1978). Seperti yang sering dipraktikkan, konsep untuk penganggaran lainnya, misalnya; akuntansi biaya, rencana peningkatan modal, dan penganggaran berbasis kinerja dapat mencapai status mitos. Mitos dapat berfungsi sebagai mekanisme atau menginformasikan adanya politisasi untuk meningkatkan tata kelola. Sebagai contoh, mitos penganggaran kinerja dapat meningkatkan pemahaman, memediasi oposisi, membenarkan keputusan anggaran, dan menjadi legitimasi bagi lembaga-lembaga pemerintah (Modell, 2004). Anggaran berbasis kinerja yang selama ini menjadi acuan penganggaran daerah masih sebatas konsep karena dalam realitasnya penganggaran daerah masih menggunakan anggaran tradisional yang bersifat *line-item budgeting*.

Menurut Hill dan Andrews (2005), pemerintah terus menunjukkan minat dalam menggunakan beberapa kombinasi strategis perencanaan, pengukuran kinerja, dan program serta anggaran kinerja. Hal ini didorong oleh keyakinan bahwa sistem ini dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan pemerintahan dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan. Argumentasinya adalah bahwa perhatian tentang kinerja akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan, akuntabilitas pemerintah dalam penggunaan sumber daya, dan insentif pemerintah untuk mencapai efisien dan efektif. Dalam sektor publik, mitos dalam konteks perubahan organisasi dapat dicapai dengan implementasi yang kuat dari pengendalian dan efisiensi keuangan. Hal ini muncul sebagai akibat dari penekanan pada akuntabilitas

keuangan selama beberapa dekade terakhir. Namun, beberapa kritikus berpendapat bahwa organisasi sektor publik “telah mengukur terlalu banyak hal dan yang salah” (Atkinson *et al.*, 1997) dan perlu mempertajam fokus mereka ketika mengidentifikasi isu jangka panjang terkait misi, tujuan, dan strategi (Chow *et al.*, 1998). Praktik-praktik yang berhubungan dengan mitos penganggaran mungkin memiliki ikatan ideologis yang berlawanan, menggabungkan politik dan administrasi dan menggunakan praktik-praktik jahat dalam administrasi publik.

Penganggaran daerah dapat mengalami proses mistifikasi untuk menunjukkan bagaimana mekanisme penganggaran yang secara konseptual telah dilakukan secara “ideal” melalui serangkaian proses penganggaran daerah oleh pemerintah daerah dan proses politik yang dilakukan oleh DPRD. Dalam konteks sistem, anggaran berbasis kinerja juga ternyata hanya sebatas wacana yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk menunjukkan bagaimana mereka mengelola anggaran, seperti yang ditunjukkan dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja pemerintah daerah. Anggaran berbasis kinerja merupakan salah satu bentuk reformasi birokrasi. Menurut Hill dan Andrews (2005) reformasi demikian memiliki "makna ritual" dan "memvalidasi" bentuk organisasi atau budaya. Tantangan dalam situasi itu adalah bagaimana menerjemahkan ke dalam praktik ritual dengan menyediakan alat dan proses yang relevan dalam memberikan kesempatan kepada anggota organisasi untuk beroperasi sesuai dengan sistem nilai baru.

Meyer dan Rowan (1977) menyatakan tidak mengherankan bahwa konsepsi tentang praktik organisasional sebagai mitos yang dirasionalisasi menggambarkan penerapan praktik-praktik sebagai pencarian legitimasi daripada ekspresi dari upaya untuk mencapai perubahan substantif dalam tindakan organisasi. Pengembangan pengukuran kinerja untuk mengendalikan organisasi sektor publik pada 1980-an ditandai oleh adanya keprihatinan dengan kejujuran fiskal dan akuntabilitas, yang sering dicontohkan melalui tiga indikator: ekonomi, efisiensi dan efektivitas (Modell, 2004), yang dalam konsep anggaran berbasis kinerja sebagai *value for money*. Menurut Modell (2004), setidaknya ada dua dasar potensial untuk menantang keberadaan pengukuran kinerja dalam praktik sektor publik. Pertama, mereka mungkin mengklaim bahwa ketergantungan pada pengukuran kinerja hanya pada aspek keuangan, umumnya telah gagal untuk meningkatkan penyediaan layanan publik. Kedua, praktik pengukuran kinerja organisasi sektor publik dapat dianggap terlalu luas dan tidak fokus untuk memberikan arahan strategis untuk setiap tindakan. Kegagalan implementasi anggaran berbasis kinerja pada pemerintah daerah sangat dipengaruhi oleh kekuatan politik anggaran. Modell (2004) menyatakan bahwa kecenderungan "korupsi" di sektor publik dapat melemahkan implementasi pengukuran kinerja, sehingga model basis pengukuran kinerja secara teoritis berfungsi sebagai "*ghost myths*".

Citra anggaran sebagai alat pengendalian, yang disebut mitos dirasionalisasi, diilustrasikan oleh fakta bahwa aktor dalam sistem pengambilan keputusan dan sistem tindakan kedua tampaknya

sangat percaya pada anggaran sebagai alat pengendalian manajemen (Pettersen, 1995). Namun pelaku menggunakan informasi yang berbeda. Para aktor dalam sistem pengambilan keputusan (politisi) dan dalam sistem tindakan (layanan) berpartisipasi dalam proses anggaran sebagai aktor dalam permainan. Menurut Pettersen (1995), proses anggaran dan implikasinya merupakan cara di mana aturan permainan dilakukan oleh para pemain yang terlibat. Seperti di permainan lain, pemain menyadari bahwa fakta mungkin keluar dari konteks permainan untuk memajukan kepentingan mereka, misalnya dalam hal ini dana aspirasi masyarakat.

Keputusan politik melalui anggaran oleh pemerintah daerah mewakili logika *consequentiality*, sedangkan anggota dewan mewakili logika kesesuaian yang dirasionalisasi sesuai kebutuhan masyarakat (March dan Olsen, 1989). Dalam logika *consequentiality*, perilaku didorong oleh preferensi dan harapan tentang konsekuensi. Logika ini dinyatakan dalam keputusan anggaran formal di mana informasi akuntansi yang dibangun di atas konsekuensi agregat. Dalam logika kesesuaian, di sisi lain, tindakan berasal dari konsepsi kebutuhan daripada preferensi, sebagai "kewajiban" aktor memberlakukan dalam kehidupan mereka sehari-hari sebagai prosedur operasi standar. Menurut Rudkin (2007), memang seluruh masyarakat menggunakan pengukuran dan pelaporan kegiatan ekonomi sebagai tolak ukur permanen untuk mengontrol dan memanipulasi peristiwa, dari anggaran pemerintah untuk pengukuran pendapatan dan perpajakan, fungsi jaminan sosial dan investasi, dan penyediaan

keadilan ekonomi melalui organisasi non-pemerintah, dan kelompok aksi sosial. Dengan demikian, akuntansi anggaran memiliki makna yang sangat intrinsik melalui ketertiban dan stabilitas dengan cara mendefinisikan apa yang akan diukur, bagaimana item diukur dan bagaimana mereka berkomunikasi.

BAB IX

KEBIJAKAN ANGGARAN DAERAH: FASILITATOR NARSISISME EKSTRIM

All that is lovely in himself he loves, and in his witless way he wants himself; he who approves is equally approved; he seeks, is sought, he burns and he is burnt. And how he kisses the deceitful fount; and how he thrusts his arms to catch the neck that's pictured in the middle of the stream! Yet never may he wreath his arms around that image of himself. He knows not what he there beholds, but what he sees inflames his longing, and the error that deceives allures his eyes. But why, O foolish boy, so vainly catching at this flitting form? The cheat that you are seeking has no place. Avert your gaze and you will lose your love, for this that holds your eyes is nothing save the image of yourself reflected back to you. It comes and waits with you; it has no life; it will depart if you will only go.

-Ovid, *Metamorphoses* 3, translation by Brookes More

Aura Akuntansi Anggaran

Akuntansi berhubungan dengan proses pencatatan, pengukuran, penilaian, dan pelaporan. Meskipun memiliki unsur narasi di balik itu, pada intinya akuntansi terdiri dari praktik-praktik khas yang mengukur tidak hanya dalam hal keuangan saja, tetapi juga dalam hal non-keuangan. Sebagai konsekuensinya, akuntansi memiliki potensi untuk menembus dan memberikan pengetahuan penting tentang tata kelola dan pengendalian organisasi (Vaivio, 2006). Dalam pengertian ini, akuntansi juga merambah organisasi publik yang terlibat dalam membangun akuntabilitas (Roberts dan Scapens, 1985; Ahrens, 1996; Roberts, 2009; Ezzamel *et al*, 2007).

Akuntabilitas dipandang sebagai kapasitas dan kesediaan individu untuk menjelaskan atau memberikan alasan sehubungan dengan suatu tanggung jawab (Munro, 1996), atau dalam istilah proses, sebagai perilaku untuk menuntut alasan tertentu (Roberts

dan Scapens, 1985), bertanggung jawab pada suatu kegiatan dan kebutuhan untuk menjelaskan alasan normatif di mana mereka dapat "dibenarkan" (Giddens, 1984). Norma yang berlaku dapat, dan kadang-kadang, didasarkan pada wacana dan narasi (Ezzamel *et al.*, 2007).

Aura merupakan "cara di mana fenomena dirasakan atau dipahami dalam masyarakat" (Gallhofer dan Haslam, 1991). Aura terkait dengan anggaran daerah, mendorong aktor penganggaran daerah untuk menggunakan akuntansi anggaran dalam melegitimasi kinerja mereka. Daya tarik representasi akuntansi adalah "netral, objektif, independen" (Gallhofer dan Haslam, 1991) dan "otentik" (Graves *et al.*, 1996). Akuntansi bersifat reifikasi, meskipun palsu, faktual dan bebas nilai. Sebaliknya, harus diakui bahwa akuntansi juga "subjektif dan sarat nilai" (Graves *et al.* 1996). Aura akuntansi timbul karena persepsi luas bahwa akuntansi melibatkan "perhitungan atas fakta dan angka"; dan karena legitimasi oleh negara dan atau penyusun standar (Gallhofer dan Haslam, 1991). Bahkan ekspresi yang berhubungan dengan akuntansi "*the bottom line*" telah memasuki wacana publik Amerika sebagai metafora untuk suatu kebenaran hakiki (Graves *et al.*, 1996). Akuntansi tidak lagi dianggap sebagai "hanya" pembukuan, sebagai satu set catatan yang netral untuk mencatat fakta-fakta atau transaksi ekonomi. Akuntansi, dalam hal ini manajemen anggaran adalah pusat analisis tentang kondisi sosiologis dan kegiatan ekonomi. Bahkan, menurut Wildavsky (1964) dalam proses anggaran, khususnya dalam organisasi pemerintah terdapat interaksi antara akuntansi dan politik.

Akuntansi dipandang bukan hanya sebagai bahasa parsial, tetapi juga mewakili dan memperkuat kepentingan kelompok dan kelas tertentu. Penanda akuntansi anggaran digunakan untuk menemukan, membuat, dan menjelaskan suatu realitas. Gagasan ini memberikan makna bahwa bahasa dan akun (program dan kegiatan) adalah media transparan yang menyediakan jendela pada realitas. Tetapi yang terpenting adalah bahwa kebenaran tidak “di luar sana” menunggu untuk ditemukan. Sebaliknya, merupakan cara untuk menunjukkan sesuatu yang "benar" dalam arti bahwa itu benar-benar ada. Edelman (1985) menyatakan bahwa bahasa, subjektivitas, dan realitas menentukan satu sama lain, dan fungsi performatif bahasa menjadi lebih kuat dalam politik yang “bertopeng”, menghadirkan dirinya sebagai alat untuk deskripsi objektif, argumen ideologis melalui dramaturgi deskripsi objektif.

Praktik akuntansi dalam organisasi memiliki implikasi tidak hanya berfungsi untuk individu dan organisasi, tetapi juga bagi masyarakat secara keseluruhan. Untuk alasan tersebut, akuntansi semakin dianggap sebagai praktik sosial dan kelembagaan (Miller, 1994) dan tidak hanya sekedar praktik teknis. Lebih lanjut, Miller (1994), menyatakan bahwa

...akuntansi dapat terlibat dalam membentuk: bagaimana kita hidup di dunia, jenis realitas sosial dimana kita tinggal, cara di mana kita memahami pilihan, mengelola dan mengatur kegiatan dan proses yang beragam, dan cara di mana kita mengelola kehidupan orang lain dan diri kita sendiri.

Mendasari perspektif tersebut, akuntansi berfokus pada interaksi antara cara pengukuran dan proses kegiatan, dalam hal

keuangan, dan cara-cara pengelolaan organisasi dan masyarakat. Penerapan praktik akuntansi memungkinkan adopsi “keuangan” tertentu sebagai lensa untuk “melihat” atau “memahami” kegiatan individu dan hasil organisasi. Praktik-praktik seperti dapat menawarkan dasar untuk mengatur orang, proses, organisasi, dan masyarakat.

Menurut Hopwood (1983, 1990), akuntansi juga dapat memengaruhi persepsi, mengubah bahasa dan dialog dan dengan demikian menyerap cara di mana organisasi dan prioritas sosial dibentuk, kekhawatiran dan dilema, dan kemungkinan baru untuk aksi yang akan diungkapkan dan diprioritaskan. Dengan menggunakan penggambaran fenomena beragam dalam hal keuangan, akuntansi menciptakan suatu kejelasan, memaknai dan memahami organisasi dan masalah sosial.

Sebagian proses penganggaran menunjukkan situasi sosial seperti itu, dengan asumsi bahwa psikologi sosial dapat berkontribusi untuk memahami efek pada penganggaran yang berakar pada proses berpikir perilaku dan individu yang terlibat dalam proses penganggaran. Psikologi sosial adalah bidang ilmiah yang berusaha untuk memahami sifat dan penyebab dari perilaku individu dan berpikir dalam situasi sosial (Baron *et al.*, 2006). Pendekatan perilaku telah menemukan relevansi luas dalam pemikiran ekonomi, menantang asumsi inti serta ide-ide yang lebih perifer, melibatkan faktor emosi yang biasanya diabaikan oleh model keputusan biaya manfaat tradisional. Untuk memahami hal ini, ekonomi telah berpaling ke sosiologi dan psikologi untuk mengidentifikasi motif tindakan ini. Peneliti telah

belajar lebih banyak tentang bagaimana kepribadian dan emosi secara signifikan dapat memengaruhi berbagai pilihan ekonomi. Kepercayaan ekonomi konvensional bahwa semua manusia dimotivasi oleh kepentingan diri sendiri telah ditantang. Salah satu area dari psikologi untuk penelitian dari perspektif ekonomi adalah sifat kepribadian narsisme, suatu sifat yang didefinisikan sebagai kepentingan pribadi (McDonald et.al., 2010)

Diskursus dan Potensi Narsisisme Penganggaran Daerah

Bahasa digunakan dalam kegiatan bisnis, karena menyediakan konteks *framing* untuk komunikasi dalam budaya dari organisasi (Swales dan Rogers, 1995). Oleh karena itu, bahasa yang digunakan oleh koalisi dominan dalam organisasi tidak hanya menjadi bagian dari perilaku kelembagaan tetapi juga memberikan kekuatan sebagai bagian agenda komunikasi. Hanna dan Wilson (1984), berpendapat bahasa yang terjalin erat dalam hubungan kekuasaan merupakan: "komunikasi sebagai upaya untuk melakukan, mengontrol, dan mencegah perubahan". Dengan demikian, informasi akuntansi dapat menempatkan kekuasaan di tangan koalisi dominan.

Morgan (1988), menyatakan bahwa akuntan bukan pemasok kebenaran universal dan rasionalis. Mereka memiliki pandangan yang sangat sepihak dalam membangun dan menafsirkan data. Swanson (1978), menyatakan bahwa data akuntansi adalah "bermuka dua". Pada satu sisi dapat digunakan untuk membantu pembelajaran dan perencanaan organisasi, namun juga dapat digunakan sebagai sarana *self-delusion* organisasi. Penggunaan dan

interpretasi informasi merupakan sumber penting dari kekuasaan. Horkheimer dan Adorno (1944), menyatakan bahwa hirarki sosial akhirnya tergantung pada kekuatan. Penggunaan kekuasaan dalam memengaruhi keputusan merupakan sumber ketegangan dalam sebuah organisasi.

Culler (1976), memberikan suatu gagasan bahwa linguistik mungkin dapat berguna dalam mempelajari fenomena budaya lainnya yang didasarkan pada wawasan mendasar bahwa fenomena sosial dan budaya bukan benda-benda atau peristiwa sederhana, tetapi benda-benda atau peristiwa dengan makna dan tanda-tanda, sehingga keduanya tidak memiliki esensi tetapi ditentukan oleh jaringan hubungan yang menjadi gagasan kunci dari analisis semiotik. Bahasa telah lama dipahami sebagai penanda perbedaan individu. Dalam sebuah penelitian, Pennebaker dan King (1999), menunjukkan hubungan antara pengelompokan kategori linguistik (misalnya, "membuat keputusan", terdiri dari kata-kata yang berkaitan dengan eksklusivitas, kesementaraan, negosiasi, inklusivitas, dan perbedaan). Penggunaan bahasa mungkin menjadi rute handal untuk mengungkapkan dan mempelajari kepribadian.

Dengan demikian, narsisisme seperti dimensi kepribadian lainnya, mungkin terkait dengan pola linguistik tertentu. Narsisisme adalah sifat, stabil meresap yang telah dikaitkan dengan perilaku dalam berbagai konteks (Bushman dan Baumeister, 1998). Namun, manifestasi dari narsisisme dalam bahasa telah banyak diabaikan. Dalam satu pengecualian, Raskin dan Shaw (1988) menemukan bukti bahwa, dalam bahasa lisan,

narsisis lebih menggunakan pronomina tunggal orang pertama (misalnya, aku) dan lebih sedikit kata ganti orang pertama jamak (misalnya, kita). Kata ganti orang adalah salah satu bagian yang paling sering digunakan berbicara. Oleh karena itu, kata ganti mencerminkan kesadaran diri seseorang atau derajat egosentrisme (yaitu, penggunaan kata ganti orang pertama tunggal "*aku*") serta orientasi sosial (misalnya, penggunaan kata ganti jamak pertama seperti "*kita*").

Akuntansi anggaran daerah dapat mengklaim potensi retorik. Ketika dieksploitasi oleh aktor anggaran narsis, potensi retorik ini memiliki, bahkan mungkin lebih penting, dalam bentuk "fitur". Mouck (2004) berpendapat bahwa akuntansi telah "memainkan peran besar dalam memproduksi dan mendesain lingkungan", pada bidang keuangan, anggaran, biaya, pusat laba, dan sebagainya, di mana sebagian besar dari kita menghabiskan waktu" (Mouck, 2004). Dengan demikian, anggaran daerah memiliki keistimewaan retorik dalam "desainer lingkungan" dari aktor anggaran. Anggaran daerah memfasilitasi aktor anggaran yang narsis sebagai bagian dari ekspresi sosial. Glad (2002) menganalisis tentang keganasan (tiran politik) narsisis mengarah pada karakteristik narsisisme destruktif sebagai lingkaran setan yang menjadikan "tiran menjadi semakin terisolasi dari orang-orang yang dipimpin" (Glad, 2002). Bahasa anggaran memiliki potensi kuat untuk terlibat dalam siklus tersebut dengan berkontribusi terhadap pengisolasian aktor anggaran dari masyarakat. Dengan demikian, abstraksi anggaran daerah

menyediakan akuntansi (sebagai suatu cerita) untuk abstraksi lain yaitu (metaforis) pemerintah daerah.

Penganggaran daerah sebagai diskursus dapat diamati melalui penggunaan bahasa dan relasi sosial yang ada di belakang proses penganggaran tersebut, di mana para aktor anggaran berbicara, menulis, dan bertindak dalam penganggaran daerah. Hal ini sejalan dengan pengertian diskursus oleh Piliang (2012), bahwa diskursus berkaitan dengan penggunaan bahasa di dalam zaman, waktu, dan tempat tertentu. Diskursus juga berkaitan langsung dengan praktik sosial dan kehidupan sehari-hari. Sebagai kawasan bahasa, diskursus didefinisikan sebagai "...cara tertentu dalam berbicara, menulis, dan berpikir". Diskursus juga dapat didefinisikan sebagai cara tertentu dalam mengonsep dan bertindak terhadap objek-objek sosial, yang menimbulkan implikasi pada subjek. Ia dimanifestasikan dalam praktik sosial dan susunan (atau struktur) fisik serta dalam bentuk oral dan tulisan. Diskursus, dengan demikian, membentuk objek sekaligus subjek (Piliang, 2012).

Dalam mekanisme perencanaan anggaran daerah, eksekutif merumuskan visi dan misi, kemudian dijabarkan dalam rencana pembangunan baik jangka panjang maupun menengah dan mengimplementasikannya dalam anggaran tahunan. Perumusan visi, misi, dan rangkaian perencanaan strategis pemerintah daerah sangat dipengaruhi dengan penggunaan bahasa yang dapat menunjukkan citra positif sesuai janji-janji politik pada saat kampanye pemilihan kepala daerah. Foucault (1989), melihat bahwa ada keberkaitan langsung antara peristiwa tertentu dengan

peristiwa-peristiwa sebelumnya. Peristiwa tertentu berfungsi dalam kaitannya dengan situasi awalnya. Peristiwa-peristiwa ini meninggalkan jejak (*traces*) di belakangnya, yang menentukan hubungannya dengan peristiwa sebelumnya. Sehingga, anggaran daerah tahunan (APBD) merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan peristiwa-peristiwa sebelumnya, di mana penganggaran daerah terbentuk dari proses perencanaan strategis yang panjang, termasuk bagaimana janji-janji yang disampaikan oleh kontestan pemilihan kepala daerah dan anggota legislatif dapat difasilitasi dalam anggaran daerah.

Walaupun mekanisme perencanaan telah dilakukan melalui proses yang sangat panjang, namun program, kegiatan dan anggaran sebagai operasionalisasi dari visi dan misi pemerintah daerah sering tidak memiliki relevansi yang jelas dalam pemenuhan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Pada tingkat SKPD, baik antara SKPD maupun masing-masing bidang di SKPD sendiri masih ditemukan adanya kecenderungan ego sektoral selama proses penyusunan anggaran. Ego sektoral merupakan bentuk dari konflik internal dalam proses penyusunan anggaran. Ego sektoral ini dapat terjadi pada saat penentuan prioritas kegiatan dan prioritas pelaksanaan kegiatan. Setiap SKPD maupun dalam internal SKPD berusaha untuk memaksimalkan anggarannya.

Anggaran daerah yang merepresentasikan “pelayanan masyarakat” sulit dijadikan acuan atau referensi untuk menunjukkan realitas bahwa setiap rupiah anggaran memiliki kontribusi baik secara langsung maupun tidak langsung dengan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini juga dapat

dilihat pada indikator kinerja anggaran yang hanya dapat mengukur output. Padahal dalam petunjuk Laporan Akuntabilitas dan Kinerja Program (LAKIP) jelas menunjukkan indikator program kegiatan yaitu: keluaran, hasil, bahkan dampak dari setiap aktivitas.

Dari sisi format, memang kebijakan anggaran yang digunakan adalah anggaran berbasis kinerja, tetapi dalam proses penyusunan anggaran itu sendiri, *mind set traditional budgeting* masih digunakan. Dalam konsep anggaran berbasis kinerja, anggaran daerah mestinya dapat merefleksikan kinerja atau rapor atas keberhasilan atau kegagalan mereka.

Berdasarkan penjelasan di atas, penentuan program atau kegiatan tidak terlepas dari pengaruh pihak legislatif, mereka akan menggunakan kekuatan politik untuk memengaruhi arah kebijakan anggaran daerah karena adanya kepentingan terhadap janji-janji politik pada konstituante termasuk rencana pemilihan berikutnya. Sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi DPRD yaitu legislasi, pengawasan, dan penganggaran, legislatif memiliki kekuatan untuk memberikan pengaruh signifikan atas kebijakan anggaran. Seperti apa yang disebut oleh Castellano dan Lightle (2005), sebagai wujud kekuatan "*tone at the top*" dalam reformasi keuangan. Legislatif dapat mengatur "*tone at the top*" dan memengaruhi sikap etis melalui usulan program yang dianggap sebagai program hasil penjaringan aspirasi masyarakat "jaring asmara". Anggota dewan sebagai "wakil rakyat" adalah representasi rakyat sehingga wajar kalau secara metafora mereka disebut "yang terhormat" dalam memproyeksikan diri mereka.

Menurut Kets de Vries dan Miller (1985), perilaku ini rentan untuk mengembangkan model mental *ofthemselves*. Hal ini konsisten dengan banyak ciri-ciri perilaku narsisisme ekstrem seperti: kebesaran, kesombongan, fantasi kekuasaan dan kecemerlangan, pencarian kekaguman dan arogansi, dan cenderung memiliki karakteristik narsisisme destruktif. Narsisisme destruktif rentan terhadap paranoia dan cenderung untuk mempertahankan “semacam stabilitas”. Pemimpin yang memiliki karakteristik narsisisme destruktif dapat membagi dirinya sebagai “wakil yang baik”, terlibat dalam pertempuran dengan “perwakilan jahat” (Glad, 2002).

Diskursus dalam penganggaran daerah, dengan demikian bukan semata-mata penerapan sistem tanda untuk merepresentasikan perilaku aktor dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Seperti yang dikemukakan oleh Piliang (2012), meskipun diskursus melingkupi tanda-tanda dan semiotika, akan tetapi juga terkait dengan relasi lain yang melekat pada diskursus di luar sistem pertandaan. Salah satu relasi tersebut, seperti yang dikemukakan oleh Foucault adalah relasi kekuasaan (*power relation*), bahwa di balik pengucapan atau pengungkapan, di balik pengaturan ruang dan objek, di balik penggunaan tubuh dan kesenangan, terdapat bentuk kekuasaan (*power*) yang beroperasi dan menentukan eksistensi dan bentuknya. Sehingga diskursus menurut Piliang (2012), tidak hanya terkait dengan bagaimana suatu peristiwa atau objek diskursus dipahami maknanya, dengan menyingkap kode-kodenya yang tersembunyi melainkan permasalahan jenis

kekuasaan apa yang beroperasi di baliknya, serta efek apa yang dihasilkannya.

Model rasional ekonomi mengasumsikan semua aktor memiliki kepekaan yang sama untuk setiap mekanisme. Namun, tidak seperti pada kebanyakan orang lain, narsisis lebih sensitif terhadap penghargaan. Hasil penelitian Foster (2009) menunjukkan bahwa narsisis dan non-narsisis sama-sama memiliki kesadaran akan risiko yang terkait dengan tindakan mereka, tetapi narsisis menunjukkan peningkatan kepekaan terhadap manfaat yang dirasakan. Irasionalitas ini menyebabkan narsisis bertindak impulsif dan mengambil risiko lebih banyak: “mereka melihat manfaat, dan terlalu sayang untuk dilewatkan.”

Sifat narsisisme jauh lebih rumit dan dampaknya jauh melampaui perilaku egois sederhana. Penelitian terbaru telah memperluas eksplorasi ini ke wilayah ekonomi dengan mengisolasi sifat narsis seperti kesombongan, keunikan, kepentingan dan mengamati efeknya pada keputusan ekonomi (Twenge, 2009). Upaya-upaya ini telah mengungkapkan irasionalitas dari individu narsisis yang secara signifikan mengubah keputusan ekonomi mereka dengan hasil yang optimal. Menurut Twenge (2010), terdapat sejumlah hubungan antara narsisis dengan masyarakat dengan mengidentifikasi gejala yang memiliki implikasi ekonomi, lingkungan, dan sosial. Misalnya, narsisis ditemukan membangun hubungan yang kurang stabil, menghabiskan uang yang bukan memilikinya, menunjukkan agresi dan egosentris (Twenge, 2010). Foster *et al.* (2009), menunjukkan adanya hubungan antara narsisisme dan pengambilan risiko

tinggi dengan menggunakan konsep motivasi “pendekatan-penghindaran” sebuah model pada sistem saraf yang mendorong gerakan menuju hasil yang diinginkan (motivasi pendekatan) atau menjauh dari hasil yang tidak diinginkan (motivasi penghindaran). Sensitivitas individu untuk kedua motivasi tersebut merupakan gambaran bagaimana narsisis membuat keputusan terhadap resiko.

Penganggaran Daerah dan *Mirror Image* Dana Aspirasi Masyarakat

Eksplorasi teater dalam interaksi aktor anggaran daerah adalah untuk mendapatkan perspektif yang unik dari dinamika penganggaran daerah. Melalui pemahaman lebih baik atas narsisme, eksplorasi keterlibatan aktor anggaran daerah dalam episode menyematkan dan tidak etis dalam penganggaran daerah yang telah ditunjukkan dengan tingginya penyalagunaan anggaran daerah oleh aktor anggaran. Fenomena ini menunjukkan bahwa legislatif dan eksekutif dalam interaksinya dapat saja membuat kebijakan anggaran dalam mempertahankan *positive sense of self*, mempertahankan ego mereka, dan melestarikan *self-esteem*.

“Banyak Pejabat yang Narsis”
gusdur.net, 24 April 2008.

KH Abdurrahman Wahid menilai banyak pejabat publik Indonesia mengidap narsis atau bangga terhadap diri sendiri. “Masak ada Bupati main *dangdutan* padahal gunung mau meledak,” ujar Gus Dur memberi contoh dalam acara Kongkow Bareng Gus Dur di KBR 68H, Sabtu (2/10/2007). Tapi, menurut Gus Dur, tindakan Bupati Blitar di pengungsian Gunung Kelud

menjadi tidak aneh lagi sebab presidennya sudah mengarang lagu lebih dahulu. “Keadaan begini, semua pusing, malah *ngarang* lagu,” tambahnya.

Perilaku narsis itu memang efektif untuk membangun citra sang pejabat atau mendatangkan kegembiraan sesaat bagi warga yang dilanda kegelisahan.

“Tetapi tidak menyelesaikan persoalan,” tegas Gus Dur.

Karena itulah, Gus Dur prihatin sebab masalah-masalah mendasar justru tidak disentuh sama sekali. “Orientasi pembangunan bangsa kita, kemiskinan, kebodohan, ketinggalan di bidang kesehatan, ekonomi dan sebagainya, tidak digarap,” tutur Gus Dur.

Menurut Amernic dan Craig (2010), perilaku tidak etis diduga muncul karena organisasi sangat narsisistik (dan mungkin anggota organisasi) melalui obsesi diri sendiri, membesarkan diri, penolakan, dan rasionalisasi untuk membenarkan apa yang mereka lakukan (Duchon dan Drake, 2009). Penelitian Anderson dan Tirrell (2004), menunjukkan bahwa CEO narsisis membuat pilihan kebijakan akuntansi dan keputusan manajemen dan bahwa keberadaan narsisme ekstrem dapat membantu menjelaskan pembusukan perusahaan (Schwartz, 1991). Akuntansi anggaran memiliki fitur unik dan khas yang dapat mendorong ego dan meningkatkan perilaku aktor anggaran tertentu dengan menggunakan bahasa anggaran dan langkah-langkah sebagai alat penting dalam wacana akuntabilitas mereka dengan masyarakat. Hal ini penting bagi seluruh pemangku kepentingan lainnya untuk memantau bahasa aktor anggaran untuk tanda-tanda narsisis termasuk tanda-tanda yang disediakan oleh bahasa dan tindakan anggaran.

Terdapat alasan yang masuk akal untuk menganggap bahwa kebanyakan aktor anggaran daerah menunjukkan kecenderungan narsisis. Kets de Vries (2004) berpendapat bahwa “...a solid dose of narcissism is a prerequisite for anyone who hopes to rise to the top of an organization”. Kompetisi dalam pemilihan kepala daerah dan anggota DPRD merupakan pertempuran yang intens dan “memungkinkan individu dengan fitur kepribadian narsistik yang kuat lebih bersedia untuk melakukan proses yang sulit dalam mencapai posisi kekuasaan” (Kets de Vries dan Miller, 1985). Pandangan ini didukung Pech dan Slade (2007), menyatakan bahwa narsisis “menginginkan posisi yang lebih tinggi” dan mereka dapat memuaskan keinginan mereka untuk memperoleh kekuasaan melalui legitimasi dan menyesuaikannya dengan tuntutan rutinitas dan ritual organisasi.

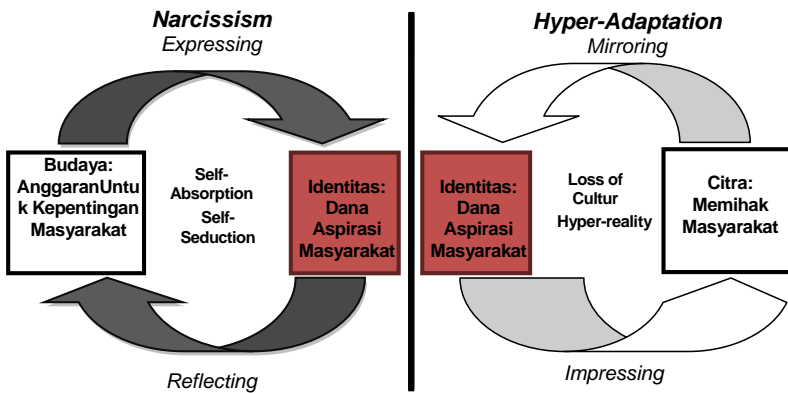
Hasil penelitian ini memberikan pemahaman bahwa kebijakan dana aspirasi masyarakat dalam penganggaran daerah telah menunjukkan bagaimana legislatif menciptakan simbol yang menunjukkan tanggung jawab mereka sebagai wakil rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dari rakyat yang diwakilinya. Namun, dalam realitasnya, dana aspirasi masyarakat telah menimbulkan kontradiksi sebagai upaya untuk melayani kepentingan mereka. Lancan dalam Piling (2012), menyebutnya sebagai ketaksadaran terstruktur seperti halnya struktur bahasa. Lancan melihat bahwa sebagai suatu fenomena bahasa, perjalanan ketaksadaran manusia terbagi atas dua tahapan umum, yaitu tahapan imajiner dan tahapan simbolik. Imajiner terkait dengan pengalaman identifikasi intuitif, afektif dan emosional; berbagai rangsangan, serta

pengalaman konseptual yang mengalir tanpa batas dan dengan kondisi tumpang tindih, fluktuatif, dan silang-menyilang, sebelum ia ditambahkan secara tetap pada orde simbolik. Orde simbolik dalam hal ini adalah tahap alienasi atau terpecahnya subjek, yaitu tahap ia kehilangan bagian dari dirinya yang sesungguhnya, dengan mengidentifikasikan dirinya pada orde simbolik, berupa konvensi atau kode. Di antara tahap-tahap dalam imajiner ini adalah tahap citra cermin (*mirror image*) dan tahap identifikasi narsisistik (identifikasi primer), yang didalamnya subjek hidup di alam mendua (*double*). Pada tahap narsisistik ini, sang subjek melihat dirinya dihadapan cermin dengan perasaan cinta, disebabkan keindahannya, meskipun apa yang dilihat (penanda) bukanlah kebenaran (petanda) dirinya. Dana aspirasi masyarakat merupakan salah satu efek cermin dalam konteks penganggaran daerah, sebagaimana digambarkan pada gambar 9.1 di bawah ini.

Pada dasarnya anggaran daerah dirancang sebagai salah satu implementasi dari tugas pemerintah dalam melayani dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu anggaran sesungguhnya didedikasikan untuk kepentingan masyarakat. Dana aspirasi masyarakat salah satu “penyerapan” dari tindakan aktor anggaran daerah untuk mengekspresikan kepedualian mereka terhadap masyarakat. Namun menurut Edelman (1985), budaya birokrasi telah mendorong untuk melihat masyarakat sebagai objek administrasi, sebagai koleksi yang begitu banyak dari “masalah” yang harus diselesaikan, dikendalikan, dikuasai dan diperbaiki atau dibuat lagi, sebagai target untuk “rekayasa sosial”, dan secara umum dirancang dan disimpan dalam bentuk

yang direncanakan dengan kekerasan. Fokusnya adalah perhatian pada perkembangan politik yang dramatis, namun tidak berpengaruh pada kesejahteraan, wacana politik biasanya membawa orang yang terlibat dalam peristiwa yang tragis.

Gambar 9.1
Narsisisme dalam Penganggaran Daerah dan
Efek Cermin Dana Aspirasi Masyarakat



Sumber: Modifikasi dan adaptasi dari Hatch dan Schultz (2002)

Dalam model dinamika identitas organisasi, Hatch dan Schultz (2002), mengklaim bahwa anggota organisasi menyimpulkan identitas mereka berdasarkan bagaimana mereka mengekspresikan diri kepada orang lain dan merenungkan siapa mereka dalam bayangan *self-expressions*. Apa yang awalnya mungkin tampak terkesan dari luar melalui proyeksi identitas, berubah menjadi pemberian ekspresi budaya *self-understanding* yang merefleksikan identitas organisasi yang keliru dari tampak luar. Meskipun anggota organisasi dapat mendukung kepedulian

terhadap *stakeholder* eksternal melalui proses ekspresi sebagai bagian dari budaya mereka sendiri (misalnya melalui slogan: “anggaran pemerintah daerah ini ditujukan untuk pelayanan dan kesejahteraan rakyat!”) atau mengabaikan proses *mirroring* dengan tidak mendengarkan *stakeholder* eksternal yang akan menyebabkan fokus dinamika identitas internal.

Brown (1997), mendiagnosis kondisi yang tidak mau atau tidak mampu merespon kesan eksternal sebagai narsisisme organisasi. Berdasarkan konsep Freud, Brown menyatakan bahwa narsisisme merupakan respon psikologis terhadap kebutuhan untuk mengelola diri, sedangkan narsisisme dalam organisasi sebagai psikologis kompleks yang terdiri dari penyangkalan, rasionalisasi, membesarkan diri, atribusi egoisme, dan kecemasan. Narsisisme yang menjadi disfungsional ketika berada pada kondisi ekstrem.

Identitas organisasional yang narsis menurut Hatch dan Schultz (2002), muncul sebagai dampak dari interaksi identitas dan budaya di mana umpan balik dari proses *mirroring* diabaikan atau bahkan tidak pernah didapatkan dan tidak ada upaya nyata dilakukan untuk berkomunikasi dengan seluruh *stakeholder*. Dinamika identitas disfungsional terjadi ketika organisasi melakukan kesalahan dalam mengekspresikan *self-referential* (yaitu budaya yang tertanam dalam refleksi identitas) untuk diproyeksikan ke luar. Christensen dan Cheney (2000), mendiagnosis disfungsi ini sebagai *self-absorption* dan *self-seduction* organisasi yang mengarah ke sebuah “permainan identitas”.

Hatch dan Schultz (2002), menemukan bahwa organisasi kehilangan titik acuan dengan budaya organisasi mereka dalam tahap evolusi citra seperti yang dijelaskan oleh Baudrillard (1994), dalam bukunya *Simulacra and Simulation*. Pada tahap pertama, citra mewakili realitas yang sejalan dengan kedalaman makna citra (atau tanda). Pada tahap kedua, citra bertindak sebagai topeng yang menutupi kenyataan yang tersembunyi di bawah permukaan. Pada tahap ketiga, citra tampak sebagai topeng namun realitasnya tidak ada. Akhirnya, pada tahap keempat, citra tidak ada hubungannya sama sekali dengan realitas.

Sebuah objek dapat mewakili realitas melalui penandanya (*signifier*), yang mempunyai makna atau petanda (*signified*) tertentu. Dalam hal ini, realitas adalah referensi dari penanda. Namun, bisa juga terjadi bahwa sebuah objek sama sekali tidak mengacu pada satu referensi atau realitas tertentu, karena ia sendiri adalah fantasi atau halusinasi yang telah menjadi realitas, oleh Baudrillard disebut sebagai *hiper-realitas* (Piliang, 1998). Menurut Baudrillard (1994), era *hiper-realitas* ditandai dengan lenyapnya petanda, dan metafisika representasi; runtuhnya ideologi, dan bangkrutnya realitas itu sendiri yang diambil alih oleh duplikasi dari dunia nostalgia dan fantasi atau menjadi realitas pengganti realitas, pemujaan (*fetish*) obyek yang hilang bukan lagi obyek representasi, tetapi ekstasi penyangkalan dan pemusnahan ritualnya sendiri.

Dunia hiper-realitas adalah dunia yang disarati oleh silih bergantinya reproduksi obyek-obyek yang *simulacrum*, obyek-obyek yang murni “penampakan”, yang tercabut dari realitas

sosial masa lalunya, atau sama sekali tidak mempunyai realitas sosial sebagai referensinya. Di dalam dunia seperti ini subyek sebagai konsumen digiring ke dalam “pengalaman ruang” hiper-realitas pengalaman silih bergantinya “penampakan” di dalam ruang, berbaur dan meleburnya realitas dengan fantasi, fiksi, halusinasi dan nostalgia, sehingga perbedaan antara satu sama lainnya sulit ditemukan. Dalam hal ini hiper-realitas dalam pandangan Baudrillard (1994), lebih menekankan baik nostalgia maupun fiksi ilmiah (*science fiction*). Orang yang berada dalam era ini terjebak dalam kondisi *schizofrenia*, mengingat mereka tidak perlu merefleksikan tanda, pesan, makna atau norma-norma. Massa pun disuguhi reproduksi nilai-nilai penampakan akan tetapi bukan reproduksi nilai-nilai ideologi atau mitologis. Massa adalah konsumen yang menyerap nilai-nilai materil, nilai pencitraan / penampakan.

Penganggaran daerah telah menimbulkan efek cermin (*mirror effect*) bagi para aktor anggaran yang terlibat di dalamnya. Problematika simbol yang diciptakan oleh aktor penganggaran daerah melalui wacana dana aspirasi masyarakat telah membuka ruang untuk menyingkap realitas sesungguhnya di balik simbol tersebut. Dalam semiotika, kode simbolik menurut Barthes, merupakan anti-tesis, yaitu kode pertentangan, pengutuban. Selain itu, ia juga merupakan kode paradoksisme atau kode kemenduaan (*double*). Kode simbolik yang dimaksud Barthes, dengan demikian, melingkupi sekaligus tahap imajiner dan simbolik.

BAB X

MENUJU PENGANGGARAN DAERAH YANG MEMBERDAYAKAN DAN EMANSIPATORIS

*If you have it (love), you don't need to have anything else,
and if you don't have it, it doesn't matter much what else you have."
(Sir James M. Barrie)*

Narsisisme Dana Aspirasi Masyarakat: *Lack of Emphaty*

Problematika simbol yang diciptakan oleh aktor penganggaran daerah melalui wacana dan praktik dana aspirasi masyarakat telah membuka ruang untuk menyingkap realitas sesungguhnya di balik simbol tersebut. Menurut Piliang (2012), orde simbolik adalah tahap alienasi atau terpecahnya subjek, yaitu tahap ia kehilangan bagian dari dirinya yang sesungguhnya, dengan mengidentifikasikan dirinya pada orde simbolik, berupa konvensi atau kode. Di antara tahap-tahap dalam imajiner ini adalah tahap citra cermin (*mirror image*) dan tahap identifikasi narsisistik (identifikasi primer), yang didalamnya subjek hidup di alam mendua (*double*). Pada tahap narsisistik ini, sang subjek melihat dirinya di hadapan cermin dengan perasaan cinta, disebabkan keindahannya, meskipun apa yang dilihat (penanda) bukanlah kebenaran (petanda) dirinya.

Menggunakan narsisisme pada pendekatan diagnostik dan klinis sebagai instrumen kepribadian dan analisis psikologis sosial menunjukkan bahwa masyarakat modern merasa tak berdaya dalam menghadapi kekuatan-kekuatan dunia (Castells, 2000). Narsisis ditandai dengan berbagai perilaku, keinginan dan harapan, termasuk konsumsi berlebihan, demam mewah, materialistik, peningkatan utang, daya saing, dinamisme,

produktivitas, fleksibilitas, kesempurnaan tubuh dan mobilitas yang tidak terbatas (Lasch, 1977). Menurut Giddens (1990), narsisis akan mengorbankan keamanan kelompok dan loyalitas dengan mengelompokkan orang sebagai saingan; memuji kerja sama dalam kerja tim namun secara bersamaan menyembunyikan impuls antisosial yang mendalam. Mereka seolah-oleh menghormati regulasi dan aturan tapi diam-diam tidak percaya pada aturan dan tidak berlaku bagi mereka.

Narsisisme dana aspirasi masyarakat merupakan salah satu bentuk ekspresi aktor anggaran untuk “mencerminkan” identitas mereka dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat. Namun kegagalan interaksi identitas dan “budaya” penganggaran daerah di mana umpan balik dari proses *mirroring* diabaikan atau bahkan tidak pernah didapatkan dan tidak ada upaya nyata dilakukan untuk berkomunikasi dengan seluruh *stakeholder* akan menghasilkan identitas penganggaran daerah yang narsisis.

Konsep pembelokan ini memasuki kawasan intertekstualitas. Dalam pandangan post-strukturalis, intertekstualitas menunjukkan produktivitas tanpa batas ruang tekstual. Teks tidak lagi dapat dibaca sebagai terkungkung dalam dirinya, tetapi menjalin dirinya ke dalam teks umum. Dalam sistem Lotman (dalam Johansson, 2012), Narcissus dianggap sebagai simbol. Michaud (1947), dalam Johansson (2012), berpendapat bahwa "Narcissus adalah mitos manusia modern". Di mana, narsisisme konotasinya tersebar dalam arah yang dipandu oleh tradisi Narcissus. Narcissus telah “dihidupkan” dalam wacana dan realitas dana aspirasi masyarakat. Aktor anggaran daerah sibuk

“berfantasi” dengan dirinya sendiri melalui “cermin” anggaran daerah. Mereka melihat dirinya melalui simbol dana aspirasi masyarakat yang diciptakannya dan terperangkap dalam *self-love* dan tidak dapat membedakan antara realitas dan ilusi. Sebaliknya, menggunakan segala cara untuk memiliki, memasukkan, dan merefleksikan cintanya ke dalam dirinya sendiri.

Dalam konteks penganggaran daerah, menunjukkan bagaimana anggaran daerah telah “absen” dari kepentingan masyarakat dan lebih “mencintai” dirinya sendiri. Fromm (1957) menyatakan bahwa cinta, adalah jantung di mana terletak *self-love*. *Self-love* adalah "bagian terdalam dari semua arus yang mendorong manusia, ke atas, ke depan, dan berbagai arah", bukan pengalaman kenikmatan, seperti yang dimaksud oleh Freud, atau kehendak untuk berkuasa, sebagaimana diuraikan oleh Alfred Adler, atau bahkan sebuah keinginan untuk makna pengakuan oleh Viktor Frankl (Schuller, 1969). Schuller menegaskan bahwa semua ini dikendalikan oleh fenomena, “upaya atau ekspresi untuk memenuhi kebutuhan dan martabat pribadi”. Sculler lebih lanjut menjelaskan, bahwa tragedi pencarian kekuasaan dan pengaruh manusia terletak pada kurangnya niat yang benar, yaitu bahwa dalam mencari kekuasaan dan pengaruh, manusia berharap bisa terkenal dan untuk terkenal, mereka berharap untuk dicintai dan akhirnya mereka dapat mencintai diri sendiri (Schuller, 1969). Manusia tidak menyadari bahwa yang benar-benar mereka inginkan adalah *self-love*, yang mungkin menjelaskan mengapa banyak pemimpin dalam posisi kekuasaan dan pengaruh, masih merasakan adanya kekurangan atau

ketidakbahagiaan. Maslow (1970) menggambarkan kebutuhan manusia akan cinta sebagai sesuatu yang "suci". Ferris (1988) menyajikan penjelasan tentang apa artinya memimpin dengan cinta, menyatakan bahwa *self-love* adalah penting untuk kepemimpinan karena kepercayaan dari pengikutnya terinspirasi oleh rasa "keutuhan" dan "kemerdekaan yang sesungguhnya", yang merupakan buah dari mencintai diri sendiri.

Kepercayaan cinta sebagai bentuk tertinggi evolusi energi dieksplorasi oleh Restivo (1977) dalam Maharaj dan April (2013), bahwa cinta adalah aktualisasi diri yang mendasar, sebagaimana disinggung oleh psikolog Fromm (1957) dan Maslow (1968), yang menggambarkan cinta sebagai kebutuhan yang harus dipenuhi sebelum aktualisasi diri dapat dicapai. Ferris (1988) mengungkapkan keyakinan bahwa, "manifestasi cinta adalah rahasia dalam peningkatan produktivitas dan efektivitas organisasi", sedangkan Cooper (2001) menjelaskan bahwa atribut yang paling penting dari kepemimpinan adalah kemampuan untuk menemukan cara-cara praktis meningkatkan energi melalui pikiran, tubuh, hati, dan jiwa.

Pembahasan sebelumnya, bagaimanapun telah menunjukkan bahwa dana aspirasi masyarakat telah menjadi bagian dari "pencitraan politik" para aktor anggaran daerah. Dana aspirasi masyarakat telah ditempatkan sebagai dana titipan untuk menjadi "dana bersama" dan dikelola serta dipertanggungjawabkan seolah-olah dana tersebut telah "terserap" oleh program kegiatan yang terkait dengan kepentingan masyarakat. Dana aspirasi masyarakat telah "terasing" dari esensinya sebagai dana untuk

meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Pada satu sisi dana aspirasi masyarakat di rasionalisasi sebagai bentuk "respon" terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat, namun pada sisi lain dana aspirasi masyarakat menjadi bentuk narsisisme dalam politik anggaran daerah dan pada akhirnya menjadi bagian dari politik pencitraan aktor anggaran daerah.

Dana aspirasi masyarakat dalam penganggaran menjadi model miniatur dari proses sosial di bawah kapitalisme. Kompetisi dan keterasingan yang ditegakkan disajikan sebagai hasil dari "fakta-fakta objektif" (bahwa masyarakat seharusnya lebih baik dan dengan demikian secara alami harus memperoleh lebih) dan fakta-fakta objektif, pada gilirannya, membuat empati (yaitu pengakuan atas kebutuhan yang lain) dan mungkin secara timbal balik (mencari situasi *win-win*). Untuk sebagian besar, objektifikasi terbatas pada orang di luar mereka dalam kelompok (keluarga, masyarakat setempat). Dalam konteks dana aspirasi masyarakat aktor anggaran dalam hal ini anggota DPRD menggunakan "fakta-fakta objektif", pertama, bahwa program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh eksekutif (pemerintah daerah) kurang menyentuh kepentingan masyarakat khususnya daerah pemilihan dari anggota DPRD. Kedua, dana aspirasi masyarakat dapat menjadi bukti bahwa anggota DPRD telah memperjuangkan aspirasi masyarakat secara langsung melalui usulan-usulan program dan alokasi dana sesuai janji-janji politik mereka. Namun, objektifitas tersebut hanya terbatas pada kelompok masyarakat tertentu yaitu konstituante sebagaimana istilah yang mereka gunakan "usulan program pembangunan

daerah pemilihan". Konstituen adalah kelompok pemilih yang berada pada satu wilayah atau daerah pemilihan (dapil) dari politisi terpilih.

Selain itu, kapitalisme melahirkan persaingan, karena orang dipaksa untuk bersaing di pasar apakah mereka ingin atau tidak. Karena kapitalisme menyerang setiap aspek kehidupan, maka akan melahirkan individualistis, mentalitas *survivalist* yang tidak konduktif untuk empatik. Empati adalah kemampuan dalam merespon keinginan orang lain. Kemampuan ini dipandang sebagai kunci menaikkan intensitas dan kedalaman hubungan dengan orang lain (*connecting with*). Melalui empati, individu mampu mengembangkan pemahaman yang mendalam mengenai suatu permasalahan. Dengan demikian, dana aspirasi masyarakat yang diciptakan oleh aktor anggaran daerah sesungguhnya bukan bentuk "empati" tetapi menjadi bentuk "narsisis" yang cenderung "*lack of empathy*". Menurut *American Psychiatric Association DSM-IV*, Narsisis adalah kekurangan empati yang tidak bersedia untuk mengenali atau mengidentifikasi dengan perasaan dan kebutuhan orang lain (masyarakat). Kurangnya empati merupakan salah satu fitur yang paling mencolok dari orang-orang dengan gangguan kepribadian narsistik.

Wacana dan praktik dana aspirasi yang digagas oleh aktor anggaran daerah pada dasarnya bertujuan untuk melayani kepentingan masyarakat "terbatas" atau konstituen. Dana aspirasi masyarakat kemudian menjadi insentif politik kepada para politisi terpilih untuk melayani kepentingan para "simpatisan". Dalam terminologi psikologi, simpatisan mengandung arti orang-orang

yang terlibat. Mereka dikatakan simpatisan karena mereka sebenarnya “tidak benar-benar” tahu, atau tidak benar-benar menjadi bagian dari orang atau organisasi, atau sesuatu yang membuat mereka bersimpati (Taufik, 2012). Sehingga dana aspirasi masyarakat juga dapat disebut sebagai dana aspirasi simpatisan. Aktor anggaran daerah kemudian hanya bertindak dalam batas memberikan “simpati”. Menurut Spitz (2008), simpati merupakan proses “*feeling with*” yang memiliki ciri; proses yang terjadi kurang mendalam, didasarkan pada faktor kesamaan, merupakan respon terhadap *need for closeness and support* dan lebih spontan, biasanya dalam bentuk reaksi emosional serta merasakan bersama dengan orang lain yang menjadi objek simpatinya (Taufik, 2012).

Dalam hubungannya dengan empati, menurut Chismar (1988), simpati adalah bagian dari proses berempati, sedangkan empati tidak selalu menjadi bagian dari proses simpati. Sehingga, kalau dana aspirasi masyarakat benar-benar dimaksudkan untuk kepentingan rakyat, maka para wakil rakyat mestinya disebut sebagai “empatisan”, yang dalam terminologi psikologi adalah orang-orang yang terlibat di dalamnya dan/atau mengetahui benar persoalan yang akan dihadapi. Dalam kondisi tersebut memungkinkan aktor anggaran daerah untuk menunjukkan “empati”. Empati “*feeling in*” yang dilakukan dengan cara masuk ke dalam kondisi emosional (perasaan) orang lain (masyarakat), dengan ciri; proses terjadi lebih mendalam, didasarkan pada penerimaan perbedaan individu, merupakan upaya-upaya

pemahaman terhadap kondisi orang lain dan berbasis pada faktor-faktor kognitif dan afektif.

Mewujudkan Kesejahteraan: Motivasi Altruistik Aspirasi Masyarakat

Penganggaran daerah seharusnya tidak hanya berorientasi sebagai produk “ritual” institusionalis dan teknokratis, yang berupaya membuat anggaran menjadi lebih ekonomis, efisien, akuntabel, perbaikan atau hanya berorientasi pada anggaran yang lebih baik (Wildavsky, 1985), tetapi kehilangan “makna” dan “roh”. Penganggaran daerah juga harus didorong menjadi sebuah hasil konstruksi sosial yang sarat nilai-nilai, bahwa anggaran didedikasikan untuk “kesejahteraan masyarakat” sebagai aspek filosofisnya. Habermas (2003) berpendapat bahwa salah satu tujuan untuk itu adalah "memperjelas sudut pandang moral dari mana kita menilai norma dan tindakan setiap kali kita harus menentukan apa yang ada dalam kepentingan yang sama untuk semua orang".

Altruisme adalah perhatian terhadap kesejahteraan orang lain. Perilaku ini merupakan kebajikan yang ada dalam banyak budaya dan dianggap penting oleh beberapa agama. Gagasan ini sering digambarkan sebagai aturan emas etika. Beberapa aliran filsafat, seperti objektivisme berpendapat bahwa, altruisme adalah suatu keburukan. Altruisme adalah lawan dari sifat egois yang mementingkan diri sendiri. Altruisme dapat dibedakan dengan perasaan loyalitas dan kewajiban. Altruisme memusatkan perhatian pada motivasi untuk membantu orang lain dan keinginan

untuk melakukan kebaikan tanpa memperhatikan ganjaran, sementara kewajiban memusatkan perhatian pada tuntutan moral dari individu tertentu, seperti Tuhan, raja, organisasi khusus, pemerintah, atau konsep abstrak, seperti patriotisme. Beberapa orang dapat merasakan altruisme sekaligus kewajiban, sementara yang lainnya tidak. Altruisme murni memberi tanpa memperhatikan ganjaran atau keuntungan.

Menurut Baston (2002), altruisme adalah respon yang menimbulkan *positive feeling*, seperti empati. Seseorang yang altruis memiliki motivasi altruistik, keinginan untuk selalu menolong orang lain. Motivasi altruistik tersebut muncul karena ada alasan internal di dalam dirinya yang menimbulkan *positive feeling* sehingga dapat memunculkan tindakan untuk menolong orang lain. Alasan internal tersebut tidak akan memunculkan *egoistic motivation (egocentrism)*. Dalam artikel berjudul "Altruisme dan Filantropis" (Borrong, 2006), altruisme diartikan sebagai kewajiban yang ditujukan pada kebaikan orang lain. Suatu tindakan altruistik adalah tindakan kasih yang dalam bahasa Yunani disebut *agape*. *Agape* adalah tindakan mengasihi atau memperlakukan sesama dengan baik semata-mata untuk tujuan kebaikan orang itu dan tanpa dirasuki oleh kepentingan orang yang mengasihi. Maka, tindakan altruistik pastilah selalu bersifat konstruktif, membangun, memperkembangkan dan menumbuhkan kehidupan sesama. Suatu tindakan altruistik tidak berhenti pada perbuatan itu sendiri, tetapi keberlanjutan tindakan itu sebagai produknya dan bukan sebagai kebergantungan. Istilah tersebut disebut moralitas altruistik, di mana tindakan

menolong tidak sekadar mengandung kemurahan hati atau belas kasihan, tetapi diresapi dan dijiwai oleh kesukaan memajukan sesama tanpa pamrih. Dari hal tersebut, seseorang yang *altruist* dituntut memiliki tanggung jawab dan pengorbanan yang tinggi.

Menurut Mandeville (dalam Batson dan Ahmad, 2008), altruisme, yang memiliki motivasi dengan tujuan akhir meningkatkan kesejahteraan orang lain tidak mungkin terjadi (atau hanya khayalan). Menurut mereka, motivasi untuk semua hal didasari oleh *egoistic*. Tujuan akhir selalu untuk meningkatkan kesejahteraan pribadi "seseorang menolong orang lain hanya untuk keuntungan dirinya". Tetapi hal tersebut dibantah oleh penelitian yg dilakukan oleh Baston dan Ahmad (2008), yang menyatakan bahwa altruisme itu ada dan dapat dikembangkan dengan *emphaty*. Menurut Myers (1996), altruisme adalah salah satu tindakan prososial dengan alasan kesejahteraan orang lain tanpa ada kesadaran akan timbal-balik (imbalan).

Dalam konteks dana aspirasi masyarakat, pertanyaannya adalah, "apakah dana aspirasi masyarakat sungguh-sungguh merupakan motivasi yang mengarah pada perilaku altruistik?" paling tidak, menurut dua aliran teori tradisional psikologi, jawabannya adalah "tidak". Berdasarkan uraian Deaux *et al.* (1993) mengenai hal tersebut, dapat dijelaskan melalui dua teori, yaitu teori psikoanalisis dan teori belajar. Teori psikoanalisis bersandar pada asumsi bahwa manusia pada dasarnya agresif dan *selfish* (egois) secara instingtif. Dengan demikian, beberapa tokoh psikoanalisis memandang altruisme sebagai pertahanan diri terhadap kecemasan dan konflik internal diri kita sendiri. Hal

ini menunjukkan bahwa altruisme lebih bersifat *self-serving* (melayani diri sendiri), bukan dimotivasi oleh kepedulian yang murni terhadap orang lain. Meskipun diakui bahwa pengalaman sosialisasi yang positif dapat membuat kita tidak terlalu *selfish* (lebih *selfless*), para tokoh psikoanalisis tetap memandang pada dasarnya manusia bersifat *selfish*. Sedangkan, menurut teori belajar menekankan *reinforcement* seperti, Skinner, beranggapan bahwa kita cenderung mengulangi atau memperkuat perilaku yang memiliki konsekuensi positif bagi diri kita. Mengenai altruisme, mereka berpendapat, bahwa di balik perilaku yang tampaknya altruisme sesungguhnya adalah egoisme atau kepentingan diri sendiri. Orang dapat merasa lebih baik setelah memberikan pertolongan, mengharapkan imbalan di akhirat, menghindari perasaan bersalah atau malu yang bisa muncul bila mereka tidak menolong. Walaupun, seseorang tidak dapat mengharapkan hadiah, penghargaan, imbalan uang, dia mungkin dimotivasi oleh penghargaan yang lebih lunak.

Batson *et al.* (1991) menunjukkan bahwa sebagian besar perilaku menolong bersifat egois, namun juga ia berpendapat bahwa altruisme yang murni juga ada, yang kemudian diformulasikan dalam teori "*empathy-altruism hypothesis*". Mekanisme utamanya adalah reaksi emosi terhadap orang lain yang kemudian menghasilkan *empathic concern* dan pada akhirnya akan menghasilkan motivasi altruistik.

Dana aspirasi masyarakat, berdasarkan pembahasan pada bagian sebelumnya berada pada "*path*" motivasi egoistik yang cenderung narsistik. Dana aspirasi masyarakat dimotivasi dari

keinginan oleh aktor anggaran daerah untuk memperoleh manfaat (*reward*), atau paling tidak merupakan respon *distress*, yang fokusnya adalah pada tingkat kepedulian terhadap ketidaknyamanan diri sendiri (sebagai wakil rakyat) dalam menghadapi kesulitan masyarakat, dan dana aspirasi masyarakat dimotivasi oleh keinginan mengurangi ketidaknyamanan tersebut. Dalam skala pengukur personal distress, reaksi-reaksi yang dianggap mencerminkan hal ini adalah ketakutan, kegelisahan, cemas, khawatir kalau tidak menolong, terganggu, dan terkejut atau bingung dalam menghadapi orang lain yang kesulitan terkait janji-janji politik pada saat melakukan kampanye.

Pada titik tertinggi, *empathic concern*, di mana seharusnya dana aspirasi masyarakat didesain sebagai bentuk motivasi altruistik. Dalam pandangan Batson *et al.* (1991), sebagai "*an other oriented emotional respons congruent...welfare of another person*" fokusnya adalah simpati terhadap kesulitan orang lain (masyarakat) dan motivasi untuk mengurangi kesulitan tersebut. Dalam skala pengukur (angket) *empathic concern*, yang dimasukkan sebagai sifat-sifat yang merefleksikan hal ini adalah simpati, belas kasihan, gerakan hati, tidak sampai hati, dan kesabaran dalam menghadapi orang lain yang kesulitan. Mungkin sulit untuk menyebutnya narsisme, tapi bukti menunjukkan bahwa perhatian empatik tentu termotivasi oleh faktor kepentingan pribadi daripada mementingkan diri sendiri.

Aspirasi Masyarakat: Jantung Politik Anggaran Daerah

Sifat penganggaran terlepas dari ukuran, kompleksitas, dan sektoral sangat bergantung pada sistem anggaran dalam mencapai tujuan strategis. Keberhasilan dan pentingnya penganggaran berhubungan dengan identifikasi tujuan organisasi, alokasi tanggung jawab untuk mencapai tujuan tersebut dan dampak implementasinya (Shah 2007; Robinson 2007; Drake dan Fabozzi 2010). Meskipun mekanisme teknis penyusunan anggaran tidak diabaikan sama sekali, akan tetapi tampaknya semakin nyata bahwa proses penyusunan anggaran sekarang ini mengarah pada aspek perilaku. Campbell (1985) menunjukkan bahwa aspek teknis dan perilaku penganggaran adalah penting, jika tujuan dan perilaku yang *congruence* harus dicapai. Komponen teknis penganggaran berkaitan dengan perhitungan matematis proyeksi pendapatan dan belanja telah sangat ditekankan dalam proses penganggaran daerah. Namun, komponen perilaku penting untuk difokuskan pada kemampuan untuk mencapai aspek teknis penganggaran dengan penggunaan orang. Hal ini tercermin pada perubahan prinsip penganggaran daerah yang memerlukan pergeseran dari penekanan kinerja keuangan menjadi berbasis masyarakat. Menyadari dimensi ini, Morris *et al.*, (2006), berpendapat penganggaran berfokus pada perubahan organisasi dan perilaku yang diperlukan untuk mendukung proses penganggaran. Karakteristik dari proses penganggaran menurut Hopwood (1974), bahwa aspek perilaku dan sosial merupakan bagian integral dari proses penganggaran dan tidak boleh dipisahkan dari sisi teknis.

Jim St. George dari *Internasional Budget Project* (IBP) Washington, menyatakan bahwa proses pembuatan kebijakan anggaran yaitu pertama-tama harus ditujukan untuk menghormati (*to respect*), dan melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak dasar manusia, seperti hak atas ekonomi, social, dan budaya yang semuanya dapat dilahirkan dari konsensus bangsa. Dengan demikian yang terpenting dari proses kebijakan adalah keberpihakan kebijakan tersebut diarahkan kepada siapa (Bandung Institute of Governance Studies, BIGS, 2003).

Karya klasik Key (1940), maupun Wildavsky (1958 dan 1985) sudah mengingatkan bahwa reformasi anggaran bukan sekadar membuat *better budget*, tetapi yang lebih penting harus melihat dimensi politik anggaran, terutama “siapa memperoleh apa” (*who gets what*). Pembicaraan tentang “siapa memperoleh apa” itu mencakup dua fungsi anggaran, yakni distribusi dan alokasi. Kedua fungsi ini tentu tidak hanya berbicara mengenai perhitungan secara teknokratik, tetapi juga secara politik. Wildavsky (1961), menyatakan bahwa penganggaran lebih dari sekadar mengalokasikan sumber daya langka antara aktivitas X dan Y, tetapi yang lebih penting adalah mempertemukan berbagai kebutuhan masyarakat yang saling berbenturan melalui proses kompromi dalam proses politik. Pembicaraan tentang “siapa memperoleh apa” akan memunculkan pertanyaan untuk kepentingan siapa *better budget*? Apakah *better budget* mempunyai kontribusi secara langsung dan nyata pada pembangunan kesejahteraan maupun pengurangan kemiskinan? Apakah

anggaran yang canggih berguna bagi kelompok-kelompok marginal (kaum miskin, perempuan, difabel, kaum tani, buruh, dan seterusnya), baik dalam bentuk redistribusi anggaran untuk mereka maupun akses mereka terhadap anggaran?

Secara umum masalah anggaran adalah masalah yang menjadi tanggung jawab negara untuk memberikan pelayanan, keadilan, dan hak-hak bagi publik. Wacana dan praktik dana aspirasi masyarakat dalam penganggaran daerah maupun nasional menjadi arena baru bagi kekuasaan dan elit-elit kepentingan untuk berebut mengajukan ketersediaan anggaran yang diasumsikan menurut mereka semata untuk kepentingan publik.

Anggaran daerah pada hakikatnya bersumber dari rakyat dan harus dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Karena itu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus bercermin pada kebutuhan riil atau aspirasi masyarakat dalam makna yang sesungguhnya. Dengan demikian, masyarakat menjadi pusat dari seluruh proses politik anggaran daerah. Aspek ini tidak hanya berupa partisipasi pada saat penjaringan aspirasi atau Musrenbang yang hanya melibatkan "elit masyarakat" dan sebagai prosedur "ritual" untuk memenuhi persyaratan atau paling tidak untuk melegitimasi setiap usulan dalam anggaran daerah. Hasil penelitian Sopanah (2013), menunjukkan bahwa pelaksanaan Musrenbang secara normatif dapat dikatakan sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam undang-undang, namun jika dikaitkan dengan makna dan hakikat partisipasi sesungguhnya mekanisme partisipasi yang ada masih

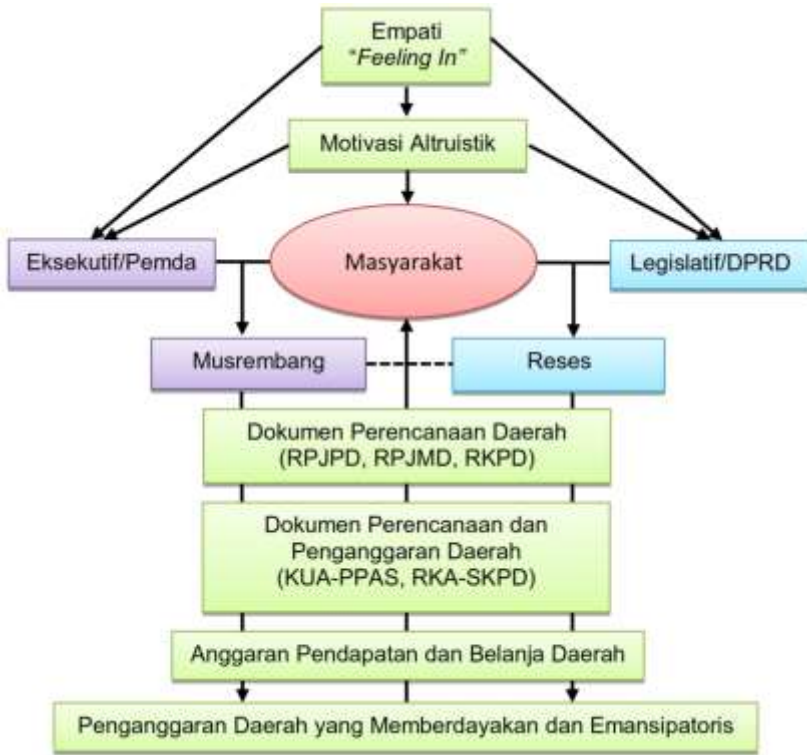
sebatas formalitas (*ceremonial budgeting*) dan partisipasi masyarakat masih dianggap semu atau “sebuah keindahan yang menipu”. Beberapa kondisi yang menunjukkan bahwa partisipasi masih belum efektif di antaranya: (1) partisipasi masih didominasi kalangan elit tertentu (partisipasi simbolik), (2) partisipasi dimobilisasi oleh kelompok kepentingan tertentu, dan (3) partisipasi yang dikemas dalam acara *entertainment* tertentu.

Gambar 10.1, menunjukkan konstruksi model politik anggaran daerah, di mana aspirasi masyarakat menjadi pusat episentrum dalam seluruh rangkaian proses penganggaran daerah dan diperkuat oleh simpul kelembagaan yang bertanggung jawab terhadap perencanaan, penyusunan, penetapan, dan pengawasan anggaran daerah. Implikasinya adalah dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran daerah yang berisi *core value* (keutamaan nilai) dari seluruh aktivitas penyelenggaraan pemerintah daerah menjadi landasan “moral dan etika” untuk penyusunan kebijakan penganggaran daerah dan semua kegiatan yang diselenggarakan baik oleh eksekutif maupun legislatif. Mekanisme Musrenbang yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan penjaringan aspirasi saat reses oleh DPRD bukan menjadi dua hal yang berbeda, karena sumber inspirasinya sama-sama adalah “masyarakat”. Koordinasi, kerja sama atau kemitraan harus menjadi “*political will*” untuk menyelaraskan hasil penjaringan masyarakat, sehingga semua produk dari dua mekanisme tersebut seluruhnya merupakan “aspirasi masyarakat”.

Menurut Olla (2015), aspirasi rakyat yang akhirnya diusung para wakil rakyat jauh melampaui sekadar urusan dana dan lebih

merupakan perjuangan "kemartiran" melalui transformasi fungsi-fungsi pokok parlemen dan sebagai sebuah pengambilan posisi politik radikal yang berpihak pada rakyat. Yang paling esensial, aspirasi rakyat diperjuangkan wakil rakyat dengan tidak ikut ambil bagian dalam membunuh harapan-harapan rakyat melalui korupsi. Menyerap aspirasi sejatinya merupakan kerja batin. Titik tolak perjuangan para wakil rakyat dalam menyerap kebutuhan dasar rakyat bukanlah dana, melainkan suatu kerja rohani untuk mencerna segala yang membelenggu hidup rakyat dan memperjuangkan solusinya lewat lembaga eksekutif. Sebelum sebuah aspirasi menjadi keputusan publik, akar aspirasi dibangun dari empati wakil rakyat pada penderitaan, kegelapan, dan kegelisahan hidup keseharian rakyat biasa. Empati itu selanjutnya mendorong pertobatan intelektual dan komitmen untuk membela kepentingan rakyat (Walatka, 2013).

Gambar 10.1
Konstruksi Model Politik Anggaran Daerah



Memperjuangkan aspirasi masyarakat harus didasarkan pada motivasi untuk menolong masyarakat sebagai bagian dari perilaku prososial yang memiliki dampak positif terhadap masyarakat luas. Dalam pengertian Batson (1997), sebagai "*motivational state*" yang memiliki kekuatan psikologis untuk mengarahkan tujuan yaitu kesejahteraan masyarakat. Aktor anggaran yang terlibat dalam proses penjaringan aspirasi masyarakat harus memiliki empati "*feeling in*" yang dilakukan dengan cara masuk ke dalam kondisi emosional (perasaan) masyarakat melalui pemahaman yang lebih mendalam dan terhadap kondisi masyarakat. *Empathic concern*

mampu menghasilkan sensitivitas yang lebih besar terhadap orang lain dalam menghasilkan motivasi altruistik. *Empathic concern* dapat membangkitkan motivasi untuk memberikan pertolongan secara tulus yang hanya berorientasi kepada kesejahteraan, kebaikan, dan kemaslahatan orang lain atau masyarakat luas (Taufik, 2012). Logika representasi anggota DPRD sebagai wakil rakyat tidak hanya dalam konteks jumlah pemilih dari wilayah daerah pemilihan, tetapi juga menjadi representasi dari kondisi dan keadaan masyarakat yang diwakilinya.

Model politik anggaran daerah seperti digambarkan pada gambar 10.1 menunjukkan bagaimana kepentingan legislatif dapat disusun untuk mencapai dialog kebijakan yang konstruktif dan proses untuk meningkatkan keputusan anggaran. Idealnya, keterlibatan legislatif dapat memperkuat seluruh proses perencanaan dan penganggaran, menciptakan situasi *win-win* untuk eksekutif (pemerintah daerah) dan legislatif (DPRD). Pemerintah daerah memberikan keahlian dan kapasitas kohesif penyusunan kebijakan dalam bentuk dokumen perencanaan dan penganggaran daerah yang penting dalam penyusunan anggaran baik sebagai informasi maupun dalam implementasi. DPRD memberikan nilai dalam meningkatkan akuntabilitas melalui fungsi dan tanggung jawab mereka dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah dan memastikan bahwa keputusan anggaran berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Keterlibatan DPRD dalam wacana politik anggaran daerah tidak hanya bertujuan untuk memperluas basis dukungan politik bagi keputusan anggaran, sehingga meningkatkan legitimasi dan

keberlanjutan mereka tetapi juga untuk memperkuat pemerintah daerah dalam implementasi anggaran daerah melalui fungsi pengawasan, penganggaran, dan legislasi. Keterlibatan DPRD sangat penting untuk merumuskan dan mempertahankan reformasi anggaran dalam menangani isu-isu seperti konsolidasi fiskal dan peningkatan kinerja. Dasar hukum sering penting dalam memberikan dasar yang ditetapkan untuk pelaksanaan dalam jangka panjang. Sehingga tidak akan ada ilusi bahwa legislatif yang kuat dan independen akan memperburuk konflik dan mungkin memicu kemacetan anggaran.

Pemerintah daerah dan DPRD harus memperkuat kelembagaan masing-masing dan meningkatkan potensi kolaborasi. Habermas (1981) memperkenalkan konsep rasionalitas komunikatif di mana kualitas proses anggaran diukur dengan kemampuan untuk mencapai konsensus dan pemahaman melalui argumentasi dan dialog. Tersirat dalam konsep ini adalah asumsi bahwa hubungan antara aktor dalam proses komunikasi. Menurut Bateson (1979), proses komunikatif pada dasarnya dapat memiliki dua bentuk utama: hubungan simetris dan hubungan yang saling melengkapi, di mana kelompok-kelompok yang saling melengkapi ditandai dengan komunikasi terbuka, disatukan dengan cara yang mencerminkan ideologi yang berbeda.

Penganggaran Daerah yang Memberdayakan dan Emansipatoris

Menurut Elisheva (2004), politisi sering memanfaatkan kata “pemberdayaan” sebagai slogan politik, dan karenanya klise. Bahasa “janji” yang digunakan untuk tujuan politik akan tercapai

dengan membangun pengalaman masyarakat sebagai subjektivitas aktor politik. Bahasa politik terdiri dari sebagian besar janji-janji tentang manfaat masa depan yang akan mengalir dari tindakan tertentu termasuk kebijakan. Daya tarik argumen politik tergantung pada seberapa sensitif argument politik tersebut merasionalisasi situasi sosial masyarakat daripada rasionalitas yang melekat dalam bahasanya, di mana rasionalitas itu dikonstruksi. Apa yang diterima sebagai "alasan yang baik", tidak menceritakan sesuatu tentang hal yang meyakinkan tetapi kepekaan terhadap masalah, aspirasi, dan situasi sosial masyarakat. Namun, masalah, aspirasi, dan kondisi sosial juga tunduk pada interpretasi, sebagai bagian dari konstruksi bahasa.

Dana aspirasi masyarakat "dirasionalisasikan" sebagai upaya untuk memberdayakan masyarakat yang selama ini belum tersentuh oleh pemerintah daerah. Dengan membawa sejumlah program yang dananya dititip melalui anggaran daerah, anggota DPRD dapat memenuhi "janji politiknya" pada saat melakukan kampanye. Selain itu, ada maksud dari anggota dewan untuk memelihara konstituennya tentu dengan maksud politik yang akan datang misalnya terpilih lagi menjadi anggota dewan atau jabatan politis tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa esensi dana aspirasi masyarakat yang bertujuan untuk pemberdayaan masyarakat dan pemerataan pembangunan menjadi klise. Friedmann (1992) menyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah terciptanya akses ke sumber daya sosial dan ekonomi. Kemiskinan, kemudian, hasil dari kurangnya akses ke sumber

daya penting, tidak hanya sumber daya ekonomi tetapi juga sosial dan politik.

Berger dan Neuhaus (1977) menyatakan bahwa pemberdayaan adalah sebagai cara meningkatkan pelayanan kesejahteraan melalui mediasi lembaga sosial. Rappaport (1981) mengembangkan konsep teoritis tentang pemberdayaan yang mencakup kebijakan sosial dan pendekatan untuk pemecahan masalah-masalah sosial yang berasal dari ketidakberdayaan. Pemberdayaan adalah proses interaktif yang terjadi antara individu dengan lingkungannya, sebagai warga negara dengan kemampuan sosiopolitik. Hasil dari proses ini adalah keterampilan, wawasan dan kemampuan, kesadaran politik kritis, kemampuan untuk berpartisipasi, kapasitas untuk mengatasi frustrasi, dan berjuang atas pengaruh lingkungan (Kieffer 1984). Walaupun proses pemberdayaan tidak selalu akan mendapatkan pengaruh dalam kontrol sosial atau politik, tetapi paling tidak dapat menjadi peserta dalam proses politik dan dalam pengambilan keputusan lokal. Intinya adalah aktivitas manusia diarahkan pada perubahan dari keadaan pasif menjadi aktif. Pemberdayaan adalah konsep politik yang menghubungkan individu dengan masyarakat, komunitas, dan politik. Pemberdayaan mempromosikan keterlibatan dalam politik karena memperluas pemahaman sosial seseorang dan menghubungkan dirinya dengan orang lain dalam situasi yang sama.

Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri. Dana aspirasi masyarakat

seharusnya merupakan salah satu contoh bagaimana mekanisme *bottom up planning* dalam penganggaran daerah, namun dalam realitanya, dana aspirasi masyarakat justru tidak dapat menyelesaikan masalah karena terkait dengan mekanisme penyaluran dan penyalahgunaan. Fokus utama dana aspirasi masyarakat adalah meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasikan sumber-sumber yang terdapat pada komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka. Apa yang terjadi pada saat ini, arus dana yang relatif lancar membatasi upaya untuk mengidentifikasi dan menggali sumber itu. Proses pembentukan jaringan (*networking*) antara birokrasi dan lembaga swadaya masyarakat, satuan-satuan organisasi tradisional yang mandiri, merupakan bagian integral dari pendekatan ini, baik untuk meningkatkan kemampuan mereka mengidentifikasi dan mengelola berbagai sumber daya, maupun untuk menjaga keseimbangan antara struktur vertikal maupun horizontal. Melalui proses *networking* ini diharapkan terjadi simbiose antara struktur-struktur pembangunan di tingkat lokal.

Dasar pemahaman terhadap pembangunan yang berpusat pada rakyat adalah asumsi bahwa manusia adalah sasaran pokok dan sumber paling strategis. Karena itu, pembangunan juga meliputi usaha terencana untuk meningkatkan kemampuan dan potensi manusia serta mengerahkan minat mereka untuk ikut serta dalam proses pembuatan keputusan tentang berbagai hal yang memiliki dampak bagi mereka dan mencoba mempromosikan kekuatan manusia, bukan mengabadikan ketergantungan yang menciptakan hubungan antara birokrasi

negara dengan masyarakat. Proposisi tersebut mengindikasikan bahwa inti pembangunan berpusat pada rakyat adalah pemberdayaan (*empowerment*) yang mengarah pada kemandirian masyarakat. Dalam konteks ini, dimensi partisipasi masyarakat menjadi sangat penting.

Melalui partisipasi kemampuan masyarakat dan perjuangan mereka untuk membangkitkan dan menopang pertumbuhan kolektif menjadi kuat. Keterlibatan masyarakat dalam menentukan substansi dari anggaran daerah dan selanjutnya menjadi amanah bagi para aktor anggaran untuk menentukan apa yang harus "dikerjakan" dalam pemenuhan kesejahteraan masyarakatnya bukan hanya sebagai ritual belaka dan menjadi alat untuk melegitimasi kepentingan mereka. Partisipasi juga bukan hanya berarti keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan atau masyarakat hanya ditempatkan sebagai "obyek", melainkan harus diikuti keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan atau proses perencanaan pembangunan, atau masyarakat juga ditempatkan sebagai "subyek" utama yang harus menentukan jalannya pembangunan. Sebab itu gerakan pemberdayaan menilai tinggi dan mempertimbangkan inisiatif dan perbedaan lokal. Untuk mencapai tujuan ini dibutuhkan gerakan sosial, di mana semua pemangku kepentingan daerah terlibat dalam memperjuangkan anggaran daerah yang memberdayakan dan emansipatoris. Semua elemen masyarakat menumbuhkan kesadaran untuk terlibat bersama-sama pembangunan daerah menuju cita-cita dan pencapaian tujuan dan keutamaan nilai. Pemberdayaan adalah proses yang berkelanjutan

yang memperkuat kapasitas untuk bertindak berhasil dalam mengubah keadaan.

Dengan demikian, penganggaran daerah mestinya dapat diperkaya dan diubah menjadi sebuah konstruksi sosial yang lebih memberdayakan dan emansipatoris jika “cinta” menjadi sentral dalam pelaksanaannya. Hal ini dapat menjadi suatu kesadaran atau menjadi sesuatu yang benar-benar sangat diperlukan untuk "tindakan yang benar" dan "kehidupan yang lebih baik" dan sebagai sebuah hasil kecakapan manusia yang mendasar dan potensi yang dapat disadari, dibudidayakan, dan diperdalam melalui praktik (Molisa, 2011). Walaupun penganggaran daerah dalam bentuk dan fungsi sosialnya bersifat progresif dan memberdayakan, namun sebagai praktik sosial juga telah menunjukkan adanya berbagai penyimpangan dalam bentuk distorsi dan disintegrasi “kasih” dalam praktiknya. Harapannya, anggaran daerah dapat kembali berorientasi sepanjang garis yang lebih emansipatoris dan memberdayakan dengan mengedepankan beberapa cara di mana “kesejahteraan masyarakat” menjadi tujuan dasarnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, S. 2004. Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah: Pendekatan *Principal-Agent Theory*. Makalah disajikan pada Seminar Antarbangsa di Universitas Bengkulu, 4 Oktober.
- Abdullah, Syukriy dan Jhon Andra Asmara. 2006. Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah; Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik. Simposium Nasional Akuntansi 9 Padang, Padang, 23-26 Agustus 2006.
- Aberbach, J. D., Putnam R. D. dan B. A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ablo, Emmanuel & Ritva Reinikka. 1998. Do Budget Really Matter? Evidence from public spending on education and health care in Uganda. *World Bank, Policy Research Paper*.
- Abrams, M. H. 1981. *A Glossary of Literary Terms*. New York: Holt Rinehart and Winston.
- Adedimeji, M. A. 2002. "Semiotics: The Science Of Signs"<http://www.unilorin.edu.ng/publications/Adedimeji/Semiotics.pdf>
- Adorno, T. 1951. *Minima Moralia*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Ahmad, E, Albino-War. M, dan Singh, R. 2006. "Sub-national Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations" in *Handbook of Fiscal Federalism*, Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio. eds. Massachusetts: Edward Elgar.
- Ahrens, T. 1996. Styles of Accountability. *Accounting, Organizations and Society*, Vol.21, No.2/3, pp. 139-173.
- Akuntanonline. 16 Mei, 2012. Struktur APBD Tak Sesuai Cita- cita Otonomi:<http://akuntanonline.com/>.
- Akuntanonline. 3 April, 2012. BPK Temukan 12.612 Kasus Senilai Rp 20,25 Triliun: <http://akuntanonline.com>.

- Altfeld, Michael dan Gary J. Miller. 1984. Sources of Bureaucratic Influence: Expertise and Agenda Control. *Journal of Conflict Resolution*. 28:701-730.
- Amernic, J. H. dan Craig, R. J. 2010. Accounting as a Facilitator of Extreme Narcissism. *Journal of Business Ethics*, 96:79-93.
- Amertawengrum, Indiyah Prana. 2010. Teks dan Intertekstualitas. *Magistra* No. 73 Th. XXII
- Anderson, R. E. and M. E. Tirrell: 2004, Too Good to be True. CEOs and Financial Reporting Fraud, *Consulting Psychology Journal* 56, 35-43.
- Antarasulsel. 2014. LAK Sulbar Protes Anggaran Aspirasi DPRD Provinsi. <http://www.antarasulsel.com/berita/35459/>
- Antarasultra online. 2014. Dana Aspirasi DPRD tidak Efektif Berdayakan Masyarakat. <http://www.antarasultra.com/print/260531>
- Anthony G. Hopwood. 1990. Accounting and Organisation Change, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 3 Iss: 1
- Archand, D. 1995. Myths, Lies and Historical Truth: A Defence of Nationalism. *Political Studies*, Vol. XLIII, pp. 472-81.
- Arrington C. E. dan J. R. Francis 1993. Giving Economic Accounts: Accounting as Cultural Practice. *Accounting, Organizations and Society* 18(2/3), pp. 107-124.
- Arrington, C. E. 1990. Intellectual Tyranny and Public Interest: the Quest for the Holy Grail and the Quality of Life", *Advances In Public Interest Accounting*, Vol. 3, pp. 1-16.
- Austen-Smith, David. 1997. Interest Groups: Money, Information, and Influence. in *Perspectives on Public Choice*. Ed. by Dennis C. Mueller. New York: Cambridge University Press.
- Balata, P. dan Breton, G. 2005. Narratives vs Numbers in The Annual Report: Are They Giving The Same Message to Investors? *Review of Accounting & Finance*, 4(2): 5-25.

- Banks, Jeffrey and Barry Weingast. 1992. The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information. *American Journal of Political Science*. 36(2):509-524.
- Barnard, J. W. 2008. Narcissism, Over-Optimism, Fear, Anger, and Depression: The Interior Lives of Corporate Leaders. *Faculty Publications*. Paper 3. <http://scholarship.law.wm.edu/facpubs/3>
- Barney, J. B. 1991. Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17, 99-120.
- Barthes, Roland. 1981. "Theory of The Text" dalam *Untying The Text: A Post-Structuralist Reader* by Robert Young (Ed). Boston, London and Henley: Routledge & Kegan Paul.
- Barthes, Roland. 1995 (1957). "Myth Today." *Mythologies*. Tr. Annette Lavers. New York: Hill and Wang, 109-159.
- Batson, C. D. (2002). Addressing the Altruism Question Experimentally. In S. G. Post, L. G. Underwood, J. P. Schloss, & W. B. Hurlburt (Eds.), *Altruism and Altruistic Love*. New York: Oxford University Press.
- Batson, C. D., Burriss, C. T., Wagoner, K. C., dan Wolgast, B. M. 1991. Is Intrinsic Religion Used to Meet Personal Needs. *Paper presented at the Society for the Scientific Study of Religion Convention, Pittsburgh, Pennsylvania*.
- Batson, C. D. 1997. Self-Other Merging and The Empathy-Altruism Hypotesis: *Reply to Neuberg et.al*. *Journal Personality and Social Psychology*.
- Batson, C. D., Ahmad, N. Y. 2010. Using Empathy to Improve Attitudes and Relation. *Social Issues and Policy Review*, 3, 141-177
- Baudrillard, J. 1994. *Simulacra and Simulation* (trans. S.F. Glaser). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bauman, Z. 1989. *Modernity and the Holocaust*. Cambridge: Polity.
- Baumeiser, R. 1999. *The Self in Social Psychology*. London: Psychology Press.

- Beaver, W. H. 1989. *Financial Accounting: an Accounting Revolution*. Prentice-Hall, Engle-wood Cliffs, N J.
- Belkaoui, A. 1980. The Interprofessional Linguistic Communication of Accounting Concepts: an Experiment in Sociolinguistics, *Journal of Accounting Research*, Vol. 18, No. 2, pp. 362-74
- Bell, D. 2008. Agonistic Democracy and the Politics of Memory. *Constellations*, Vol. 15, No. 1, pp. 148-66
- Bender, A., dan Drazen, A. 2005. Political Budget Cycles in New and Established Democracies. *Bank of Israel Research Department Discussion Paper No. 2005.04*.
- Bendor, Jonathon, Serge Taylor, and Roland Van Gaalen. 1987. "Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information" *American Journal of Political Science*. 31(4):796-828.
- Bennedsen, Morten and Sven Feldman. 2002. Lobbying Legislatures. *Journal of Political Economy*. 110(4):919-946.
- Berger, John. 1973. *Ways of Seeing*, Penguin/BBC, London
- Bergman, S. M., Fearington, M. E., Davenport, S. W., dan Bergman, J. Z. 2011. Millennials, Narcissism, and Social Networking: What Narcissists do on Social Networking Sites and Why. *Personality and Individual Differences*, 50(5), 706-711.
- Birnberg, J. G., Luft, J. dan Shields, M. D. 2007. *Psychology Theory in Management Accounting Research*. in Chapman, C.S., Hopwood, A.G. and Shields, M.D. (Eds), *Handbook of Management Accounting Research*, Elsevier, Oxford, pp. 113-35.
- Blair, C., Hoffman, B. dan Helland, K. 2008. "Narcissism in Organizations: A Multisource Appraisal Reflects Different Perspectives." *Human Performance* 21, No. 3:254-76.
- Blickle, G., Schlegel, A., Fassbender, P., dan Klein, U. 2006. Some Personality Correlates of Business White-Collar Crime. *Applied Psychology: An International Review*, 55, 220-233.
- Bogart, L. M., Benotsch, E. G. dan Pavlovic J. D. 2004. Feeling Superior but Threatened: The Relationship of Narcissism to Social Comparison. *Basic and Applied Psychology*, 26(1), 35-44.

- Boland, R. 1985. Phenomenology: A Preferred Approach to Research in Information Systems," in *Research Methods in Information Systems*, E. Mumford, R.A. Hirschheim, G. Fitzgerald, and T. WoodHarper (eds.), pp. 193-201.
- Boland, R. J., dan Pondy, L. R. (1983). Accounting in organizations: toward a union of rational and natural perspectives. *Accounting, Organizations and Society*, 8 (2/3), 223-234.
- Boland, R. J. Jr. 1985. Accounting and the Reproduction of Culture: Budgets and the Process of Structuration. College of Commerce and Business Administration Bureau of Economic and Business Research University of Illinois, Urbana-Champaign
- Bolman, L. and T. Deal. 1984. *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco,
- Borrong. 2006. Altruisme dan Filantropis, Sumber: Suara Pembaruan Daily, Sabtu 24 Juni 2006. <http://www.mirifica.net>
- Bouchard, G. 2007. Le Mythe: Essai de definition'. In Bouchard, G. and Andres, B. (eds) *Mythes et societes des Ameriques (Montreal: Quebec Amerique)*. Campbell, J. (2002) *The Inner Reaches of Outer Space: Metaphor as Myth and as Religion (New York: New World Library)*.
- Bourdieu, P. 1984. *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*, (Trans., R. Nice). Harvard University, Cambridge, MA. (Original Work Published 1979).
- Bourdieu, P. 1999. *The Weight of the World: Social Suffering in the Contemporary World* (P. P. Ferguson, Trans.). Palo Alto CA: Stanford University Press.
- Bowles, M. 1989. Myth, Meaning and Work Organization, *Organizational Studies*, pp 405-421.
- Brown, A. D. 1997. Narcissism, identity, and legitimacy. *Academy of Management Review*, 22, 643-86.
- Brown, R. P., Budzek, K., dan Tamborski, M. 2009. On the Meaning and Measure of Narcissism. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 35, 951-964.

- Brunell, A., Gentry, W., Campbell, W. K., Hoffman, B., Kuhnert, K., dan DeMarree, K. 2008. Leader Emergence: The Case of the Narcissistic Leader. *Personality and Social Psychology Bulletin* 34, no. 12:1663-76.
- Budiman, K. 1999. *Kosa Semiotika*. Yogyakarta: LKIS.
- Bulmer, M. 1985. The Uses of Social Research: Social Investigation in Public Policy-Making. London: The Falmer Press.
- Bunch, B. S. dan Straussman, J. D. 1993. State Budgetary Processes: The Two Faces of Theory. *Public Budgeting & Finance*, Vol 5.
- Bungin, B. 2007. Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Social, Jakarta: Kencana Prenama Media Group
- Burrell, G. dan Morgan, G. 1979. *Sociological Paradigm and Organizational Analysis*, London Heinemann.
- Bushman, B. J. dan Baumeister, R. F. 1998. Threatened Egotism, Narcissism, Self-Esteem, and Direct and Displaced Aggression: Does Self-Love or Self-Hate Lead to Violence? *Journal of Personality and Social Psychology*, 75, 219-229.
- Caiden N. 1988. *Shaping Things to Come: Super-Budgeters as Heroes (Heroines) in The Late-Twentieth Century*. In New Directions in Budget History, Rubin I (ed.). State University of New York Press: New York; 43-58.
- Caiden, N. 1982. The Myth of the Annual Budget. *Public Administration Review* 42 (6):516-523.
- Caiden, N. 1994. Budgeting in Historical and Comparative Perspective. *Public Budgeting and Finance* 14 (1): 44-57.
- Camarer, L. 1997. Poverty and corruption in South Africa: Government corruption in poverty alleviation programs. <http://www.gov.za/reports/1998/poverty/corruption.pdf>.
- Campbell, Ian J. 1985. *Budgeting is it a Technical or Behavioural Process*. Management Accounting, 66-70.
- Campbell, W. K., Bonacci, A. M., Shelton, J., Exline, J. J., & Bushman, B. J., 2004. Psychological Entitlement:

- Interpersonal Consequences and Validation of a New Self-Report Measure. *Journal of Personality Assessment*, 83, 29-45.
- Campbell, W. K., Hoffman, B. J., Campbell, S. M., dan Marchisio, G. 2011. Narcissism in Organizational Contexts. *Human Resource Management Review*, 21, 286-284
- Campbell, W.K., Keith Goodie S. Adam, dan Foster D. Joshua. 2004 Narcissism, Confidence, and Risk Attitude. *Journal of Behavioral Decision Making*, 17: 297-311.
- Castellano, J. F. dan S. S. Lightle. 2005. Using Cultural Audits to Assess Tone at the Top', *CPA Journal* 75(2), 6-11.
- Castells, M. 2000. *The information age: Economy, society and culture. The rise of the network society* (2nd ed. Vol. 1). Malden MA: Blackwell Publishing.
- Chan, J. L., Jones, R. H. dan Lüder, K. G. 1996. Accounting Innovations an Assessment and Future Research Directions. *Research in Governmental Nonprofit Accounting*, Volume 9, pages 1-19
- Chandler, D. 2007. *Semiotics: The Basics*. London: Routledge.
- Chariri, A dan Nugroho F. A. 2009. Retorika Dalam Pelaporan *Corporate Social Responsibility: Analisis Semiotik atas Sustainability Reporting* PT. Aneka Tambang Tbk. FE Undip (disampaikan dalam Simposium Nasional Akuntansi XII Palembang 4-6 November 2009)
- Chatterjee, A. dan Hambrick, D. C. 2006. It's All About Me: Narcissistic Chief Executive officers and Their Effects on Company Strategy and Performance, *Administrative Science Quarterly* 52, 351-386.
- Chatterjee, B., Soheila, M., Omar, A. F. dan Maryam, S. 2010. Users' Information Requirements and Narrative Reporting: The Case of Iranian Companies, *Australasian Accounting Business and Finance Journal*, 4(2), 2010, 79-96.
- Cholili, Arif Agung. 26 Juli 2011. Ah ..hanya aspirasi <http://www.cholili.com>
- Christensen, L. T. dan Cheney, G. 2000. Self-absorption and self-seduction in the corporate identity game. In M. Schultz, M.J.

- Hatch and M.H. Larsen (Eds), *The expressive organization: Linking identity, reputation, and the corporate brand*. Oxford. Oxford University Press.
- Chua, W. F. 1986. Radical Developments in Accounting Thought. *Accounting Review*, LXI (4), 601-632.
- Chua, W. F. 1996. Radical Developments in Accounting Thought. *Accounting Review*, LXI (4), pp. 601-632.
- Cialdini, R. B. 1993. *Influence: The Psychology of Persuasion*. New York: William Morrow.
- Clatworthy, M. dan Jones, M. J. 2006. Differential Patterns of Textual Characteristics and Company Performance in The Chairman's Statement. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 19(4), 493-511.
- Cobley, P. dan Jansz, L. 1999. *Introducing Semiotics*. Australia: McPherson's Printing Group.
- Cohen, N. 2011. The Power of Expertise? Politician-Bureaucrat Interactions, National Budget Transparency and the Israeli Health Care Policy. *Working Paper Series No.9*.
- Colombatto, Enrico. 2001. Discretionary Power, Rent-Seeking and Corruption. University di Torino & ICER, *Working Paper*.
- Cooper, D. J. and Sherer, M. J. 1984. The Value of Corporate Accounting Reports: Arguments for a Political Economy of Accounting," *Accounting, Organizations and Society*, 9(3-4), pp. 207-232.
- Cooper, R. 2001. Excelling under pressure: increasing your energy for leadership and innovation in a world of stress, change and unprecedented opportunities, *Strategy & Leadership*, 29 (4), pp. 15-20.
- Crocker, J. dan Major, B. 1989. Social Stigma and Self-Esteem: The Selfprotective Properties of Stigma. *Psychological Review*, 96, 608-630.
- Crowther, D. 1996. Corporate performance operates in three dimensions; *Managerial Auditing Journal*; Vol 11 No 8 pp 4-13

- Crowther, D. 2001. A Semiology of Accounting's Role in Policing Organizational Boundaries. *ASCI Journal Of Management* 30(1&2).
- Crowther, D. 2002. The Poetics of Corporate Reporting: Evidence From The UK Water Industry. *Working paper da Visita do Professor David Crowther a ESTG-IPG*.
- Culler, J. 1976. *Saussure*. London: Fontana
- Culler, Jonathan. 1981. *The Pursuit of Signs: Semiotics, Literature, Deconstruction*. London and Henley: Routledge & Kegan Paul.
- Cunliffe, A. 2009. A Very Short, Fairly Interesting and Reasonably Cheap Book About Management. London: Sage
- D'Aveni, R. A. 1994. *Hypercompetition: Managing the Dynamics of Strategic Manoeuvring*. New York: The Free Press
- Damayanti, Ratna Ayu. 2011. Hubungan Keagenan Pemerintahan Daerah Dalam Konteks Anggaran: Sebuah Agenda Rekonstruksi. *Jurnal Ekuitas Vol.5 No.2. 147-171*
- Davidson, S., Schindler, J. S. dan Weil, R. L. 1974. *Accounting: The language of business*. Glen Ridge, NJ: Thomas Horton & Daughters.
- Deaux, K., Dane, F. C., & Wrightsman, L. S. 1993. *Social Psychology in the '90s*. Belmont, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Debat Dana Aspirasi. 16 Juni 2010, <http://benhan8.wordpress.com/tag/dana-aspirasi-dpr/>. Benny Handoko (benhan) dan Indra J Piliang (IJP), politisi Partai Golkar.
- Deetz, S. A. 1982. Critical Interpretive Research in Organizational Communication. *Western Journal of Speech Communication*, 46,131-149.
- Díaz, A. A. 2009. Interpretive Research Aiming at Theory Building: Adopting and Adapting The Case Study Design. *The Qualitative Report*, 14(1), 42-60

- Dobell, Peter & Martin Ulrich. 2002. Parliament's performance in the budget process: A case study. *Policy Matters* 3(2): 1-24. <http://www.irpp.org>.
- Dollery, B dan Worthington, A. 1995. *Federal Expenditure and Fiscal Illusion: An Australian Test of The Flypaper Hypotesis*. *Journal of Federalism* 25, no. 1: 23-34.
- Duchon, D. dan B. Drake. 2009. Organizational Narcissism and Virtuous Behavior, *Journal of Business Ethics* 85, 301-308.
- Dunbar, R. 1985. Narcissistic Dilemmas and Studies of Organizations. Paper presented at *The Conference on Alternative Perspectives on Organizations*, Baruch College, New York.
- Dunlevy, P. 1992. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Cohen, N. 2011. The Power of Expertise? Politician-Bureaucrat Interactions, National Budget Transparency and the Israeli Health Care Policy. *Working Paper Series No.9*.
- Eccles, R. G. 1991. The Performance Measurement Manifesto, *Harvard Business Review*, pp. 131-7.
- Eco, U. 1981. The Theory of Signs and the Role of the Reader. *The Bulletin of the Midwest Modern Language Association* XIV, 1. pp. 35-45.
- Edelman, M. 1967. *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, Univ. of Illinois Press (paperback).
- Eisenhardt, K. M. 1989. Building Theories From Case Study Research. *Academy of Management Review* 14 (4): 532-50.
- Elam, K. 1980. *The Semiotics of Theatre and Drama*. London: Methuen. Reprinted in 1988 by Routledge
- Elgie, Robert & Erik Jones. 2000. Agents, Principals and the Study of Institutions: Constructing a Principal-Centered Account of Delegation. Working documents in the Study of European Governance Number: 5. *Center for the Study of European Governance* (CSEG).

- Elgie, Robert & Erik Jones. 2000. Agents, Principals and the Study of Institutions: Constructing a Principal-Centered Account of Delegation. Working documents in the Study of European Governance Number: 5. *Center for the Study of European Governance* (CSEG).
- Elisheva, Sadan. 2004. Empowerment and Community Practice. Downloadable on www.mpow.org
- Emmons, R. A. 1984. Factor-Analysis and Construct-Validity of the Narcissistic Personality- Inventory. *Journal of Personality Assessment* 48 (3):291-300.
- Emmons, R. A. 1987. Narcissism Theory and Measurement. *Journal of Personality and Social Psychology* 52 (1):11-17.
- Endro, G. 1999. *Redefinisi Bisnis: Suatu Penggalan Etika Keutamaan Aristoteles*. Lembaga Manajemen PPM. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Estes, R. 2005. *Tyranny of the Bottom Line: Why Corporations Make Good People Do Bad Things*. Alih Bahasa Indonesia Nur Basuki Rachmanto. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Everett, J. & Neu, D. 2000. Ecological Modernization and the Limits of Environmental Accounting?. *Accounting Forum*, Vol. 24, No. 1, 2000, pp. 1-29.
- Evers, Hans-Dieter dan Tilman, S. 1990. *Kelompok-Kelompok Strategis: Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi, dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal, 228.
- Ezzamel, M., Robson, K., Stapleton, P., dan McLean, C. 2007. Discourse and institutional change: 'Giving accounts' and accountability. *Management Accounting Research*, 18, 150-171
- Fairclough, N. 2003. *Analysing Discourse. Textual Analysis for Social Research*, London: Routledge
- Farhan, Yuna. 2013. Menelusuri Politisasi Anggaran pada Tahun Pemilu. *Jurnal Pemilu dan Demokrasi* 29(2): 29-49.

- Farwell, L., dan Wohlwend-Lloyd, R. 1998. Narcissistic Processes: Optimistic Expectations, Favorable Self-Evaluations, and Self-Enhancing Attributions. *Journal of Personality*, 66,65-83.
- Ferris, R. 1988. How Organisational Love can improve Leadership, *Organisational Dynamics*, 16 (4), pp. 41-51.
- Feyzioglu, Tarhan, Vinaya Swaroop, dan Min Zhu. 1998. A panel data analysis of the fungibility of foreign aid. *World Bank Economic Review* 12(1): 29-58.
- Finkelstein, S dan Hambrick, D. C. 1996. Strategic Leadership: Top Executives and Their Effects on Organizations. *West Publishing Company, Minneapolis/St Paul*, Vol. 22, No. 2 pp. 457.
- Fitriany, K. 2009. Retorika Dalam Pelaporan Keuangan: Analisis Narrative Text dalam annual Report Perusahaan Yang Mengalami Kerugian. *Skripsi Universitas Dipenogoro*, (tidak dipublikasikan).
- Fossey E, Harvey, C., McDermott, F., Davidson, L. 2002. Understanding and Evaluating Qualitative Research. *Aust N Z J Psychiatry* 36(6): 717-32
- Foster, J. D., & Campbell, W. K. 2007. Are There Such Things as "Narcissists" in Social Psychology? a Taxometric Analysis of The Narcissistic Personality Inventory. *Personality and Individual Differences*, 43, 1321-1332.
- Foster, J. D., Shenese, J. W., dan Goff, J. S. 2009. Why do Narcissists Take More Risks? Testing the Roles of Perceived Risks and Benefits of Risky Behaviors. *Personality and Individual Differences*, 47 (8), 885-889.
- Fozzard, Adrian. 2001. The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in The Public Sector and Their Implications for Pro-Poor Budgeting. Center for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute (ODI). *Working Paper* 147.
- Franklamanepa. 2014. Dana Aspirasi Lamaholotisme <http://franklamanepa.blogspot.com/2014/01/>

- Franklin, A. M. dan Carberry-George, B. 1999. Analyzing How Local Governments Establish Service Priorities. *Public Budgeting & Finance*.
- Freud, Sigmund. 1914. *On Narcissism: An Introduction*.<http://id.wikipedia.org/w/index.php>
- Fromm, E. 1939. Selfishness and Self-Love, *Journal for the Study of Interpersonal Process*, 2, pp. 507-523.
- Fromm, E. 1957. *The Art of Loving*, London: Thorsons.
- Frost, P. 1980. Toward a Radical Framework for Practicing Organizational Science. *The Academy of Management Review*, 5, 501-5
- Gaffikin, M. 2010. Being Critical in Accounting, *International Review of Business Research Papers* Volume 6. Number 5. pp. 33 - 45
- Gallhofer, S. dan J. Haslam. 1991. The Aura of Accounting in the Context of a Crisis: Germany and the First World War', *Accounting, Organizations and Society* 16, 487-520.
- Garamfalvi, L. 1997. Corruption in the Public Expenditures Management Process. *Paper presented at 8th International Anti-Corruption Conference*, Lima, Peru, 7-11 September. http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/garamfalvi/garamfalvi.html.
- Gazendam, H. W. M. 2004. Organizational Semiotics: a State of The Art Report. *Semiotix*, Volume 1, Issue 1 (<http://www.semioticon.com/semiotix>)
- Giddens, A. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structure*, University of California Press, Berkeley. In this book Giddens outlines His Theory of Structuration.
- Giddens, A. 1990. *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity.
- Glad, B. 2002. Why Tyrants Go Too Far: Malignant Narcissism and Absolute Power. *Political Psychology* 23, 1-37.

- Golec de Zavala, A. 2012. Collective Narcissism, in D. J. Christie (Ed.), *Encyclopedia of Peace Psychology*. Hoboken, New Jersey: Wiley-Blackwell
- Goth, M. 1966. The Myth of Narcissus in the Works of Rilke and Valery, *Wisconsin Studies in Contemporary Literature*, 7:1, p. 12-20 in Johansson Niclas- 2012 In Memory of Narcissus: Aspects of the Late-Modern Subject in the Narcissus Theme 1890-1930, Litteraturvetenskapliga institutionen Uppsala universitet.
- Graves, O. F., D. L. Flesher dan R. E. Jordan. 1996. Pictures and the Bottom Line: The Television Epis- temology of U.S. Annual Reports. *Accounting, Organizations and Society* 21, 57-88.
- Gray R. H., Owen, D. L. dan Adams, C. 1996. *Accounting and accountability: Changes and challenges in corporate social and environmental reporting* (London: Prentice Hall).
- Gray, R. H. 1992. Accounting and Environmentalism: An Exploration of the Challenge of Gently Accounting for Accountability, Transparency, and Sustainability, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 17, No. 5, 1992, pp. 399-425.
- Gray, R. H., Owen, D., dan Maunders, K. 1991. Accountability, Corporate Social Reporting, and The External Social Audits. *Advances in Public interest Accounting*, Vol. 4, pp. 1-21.
- Greene, R. 2000. *The 48 Laws of Power*. New York.
- Guba, E. G. and Lincoln, Y. S. 1985. Naturalistic and rationalistic enquiry, in T. Husen and T.N. Postlethwaite (eds.) *International Encyclopaedia of Education*. Oxford: Pergamon.
- Gupta, A. K., and Govindarajan, V. 1984. Business Unit Strategy, Managerial Characteristics and Business Unit Effectiveness at Strategy Implementation. *Academy of Management Journal*, 27, 25-41.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, dan Erwin R. Tiongson. 2002. Corruption and the provision of health care and education services, in Abed, George T. & Sanjeev Gupta (eds.). 2002.

- Governance, Corruption, & Economic Performance. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Gurgur, T. dan Shah, A. 2002, "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box?", in Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi, eds., *Managing Fiscal Decentralization*, (London and New York: Routledge Press), pp. 46-67.
- Gusdur.net. 24 April, 2008. Banyak Pejabat yang Narsis.
- Habermas, J. 1976. *Legitimation Crisis*. London: Heineman.
- Halim, A. dan Abdullah, S. 2006. Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintahan Daerah: Sebuah Peluang Penelitian Anggaran dan Akuntansi. *Jurnal Akuntansi Pemerintah* 2(1): 53-64.
- Hall, A. W. 2003. Power and Politics Understanding The Unseen Power Behind Corporate Corruption. *Paper Presented in Partial Fulfillment of the Requirements of OM 8004, Managing and Organizing People*. Capella University December, 2003
- Hambrick, D. C. dan Mason, P. A. 1984. Upper Echelons: The Organization as a Reflection of Its Top Managers, *Academy of Management Review*, 9(2), pp. 193-206.
- Hatch, M. J. dan Schultz, M. 2002. Organizational Identity Dynamics. *Human Relations*, 55, 989-1018.
- Havens, Harry S. 1996. Budgeting and policy-making by the legislature in the United States. *Budgeting and Policy Making SIGMA Papers No. 8, Organisation for Economic Co-operation and Development*.
- Haviland, William A. 1999. *Antropologi, Jilid 1*, Alih Bahasa: R.G. Soekadijo, Jakarta: Erlangga.
- Helland, K. R. dan Blair, C. A. 2005. *Leaders Behaving Badly: The Relationship Between Narcissism and Unethical Leadership*. Interactive Poster Presented at The 20th Annual Conference of the Society for Industrial and Organizational Psychology, Los Angeles, CA.
- Hermawan, A. 2008. *Mitos dan Bahasa Media: Mengenal Semiotika Roland Barthes*. <http://www.averroes.or.id>

- Hill, Herb dan Matthew Andrews. 2005. Reforming Budget Ritual and Budget Practice: The Case of Performance Management. *Journal of Public Administration*, 28: 255-272,
- Hill, L. A. 1994. Power Dynamics in Organizations. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School.
- Hines, R. D. 1988. Financial Accounting: In Communicating Reality, We Construct Reality, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 13, No. 3.
- Hirschheim, Rudy dan Mike Newman. 2013. Symbolism and Information Systems Development: Myth, Metaphor and Magic Author(s): Source: *Information Systems Research*, Vol. 2, No. 1 (MARCH 1991), pp. 29-62 Published by: Informs Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/23010612>. Diakses: 27/04/2014.
- Hogan, R., Raskin, R., dan Fazzini, D. 1990. The Dark Side of Charisma, in K. E. Clark & M.B. Clark (Eds.), *Measures of Leadership* (pp. 343-354). West Orange, NJ: Leadership Library of America.
- Hope, J. dan Fraser, R. 2001. *Figures of Hate*. *Financial Management* February. 22-25
- Hopper, T. dan Powell, A. 1985. Making Sense Of Research Into the Organizational and Social Aspects of Management Accounting: A Review of Its Underlying Assumptions, *Journal of Management Studies* 22(5): 429-465.
- Hopper, T., Storey, J. dan Willmot, H. 1987. Accounting For Accounting: Towards The Development of a Dialectical View. *Accounting, Organizations and Society*, 12, 437-456.
- Hopwood, A. (1983), —On Trying to Study Accounting in the Context in which it Operates!, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 8, No. 2/3, pp. 287-305.
- Hopwood, A. G. 1974. Leadership Climate and the Use of Accounting Data in Performance Evaluation, *The Accounting Review* 49 (3): 485-495.

- Hopwood, A. G. 1976. *Management Accounting and Human Behaviour*. Prentice Hall, 1976.
- Hopwood, A. G. 1983. On Trying to Understand Accounting in the Context in Which it Operates, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 8, Nos 2-3,
- Hopwood, A. G. 2000. Understanding Financial Accounting Practice, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 25, No. 8.
- Horkheimer, M. dan Adorno, T.W. 1944. *Dialectic of Enlightenment: Philosophical Fragments*, Edited by Gunzelin Schmid Noerr, Translated by Edmund Jephcott, English translation ©2002 by the Board of Trustees of the Leland Stanford Junior University
- Hyde, Albert C. dan Jay M. Shafritz. (Eds.) 1978. *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics*. Oak Park, Illinois: Moore Publishing Company, Inc
- Hyde, Albert C., ed. 1992. *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishers.
- Jati, Wasisto Raharjo. 2014. Fake Populism or Real Populis: Pork Barrel Policy Corruption in House of Representative During 2009-2013. Researcher at the Center for Media and Political Institute in Yogyakarta. <http://www.academia.edu/4969179/>.
- Johansson, N. 2012. In Memory of Narcissus: Aspects of the Late-Modern Subject in the Narcissus Theme 1890-1930. Litteraturvetenskapliga institutionen Uppsala universitet
- John, O. P. dan Robins, R. W. 1994. Accuracy and Bias in Self-Perception: Individual Differences in Self-Enhancement and The Role of Narcissism. *Journal of Personality and Social Psychology*, 66, 206-219.
- Johnson, Cathy Marie. 1994. *The Dynamics of Conflict between Bureaucrats and Legislators*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Joyce, Philip. 2005. Linking Performance and Budgeting under the Separation of Powers: The Three Greatest Obstacles Created by Independent Legislatures", *paper presented at the*

- International Monetary Fund Seminar on Performance Budgeting*, December, Washington DC.
- Karim, A. G. 2008. Narsisme Politisi. *Kedaulatan Rakyat*, (online), 2/9/2008 <http://agkarim.staff.ugm.ac.id/page/9/>
- Keefer, Philip dan Stuti Khemani. 2003. *The Political Economy of Public Expenditures*. Background paper for WDR 2004: Making Service Work for Poor People. The World Bank.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2014. *Deskripsi dan Analisis APBD 2014*, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.
- Kernberg, O. 1975. *Borderline Conditions and Pathological Narcissism*. New York: Jason Aronson.
- Kets de Vries, M. F. R. 2004. Organizations on the Couch: A Clinical Perspective on Organizational Dynamics. *European Management Journal* Vol. 22, No. 2, pp. 183-200.
- Kets de Vries, M.F.R. dan Miller, D. 1985. Narcissism and Leadership - an Object Relations Perspective. *Human Relations* 38 (6):583-601.
- Kets de Vries, M. F. R. dan Miller, D. 1986. Personality, Culture, and Organization. *The Academy of Management Review* 11, no. 2:266-79.
- Key, V. O. 1940. The lack of a budget theory' *American Political Science Review* 34 (6), 1137-1144.
- Khan, Aman dan W. Bartley Hildreth. 2002. *Budget Theory in the Public Sector*. British Library Cataloguing in Publication.
- King, R. F. 2000. *Budgeting Entitlements: The politics of food stamps*. Georgetown University Press. Washington DC.
- Klitgaard, E. R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press Corruption and Decentralized Public Governance
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). 2009. *Panduan Penanganan Konflik Kepentingan Bagi Penyelenggara Negara*
- Kompasiana. 2014. Dana Aspirasi Anggota DPRD Sarat Korupsi <http://www.kompasiana.com/andilatando/> 21 Juni 2014

- Koselleck, R. 1985. *Futures Past; on The Semantics of Historical Time*. Cambridge and London: The MIT Press.
- Koven, S. G. 1999. *Public budgeting in the United States: The Cultural and Ideological Settings*. Georgetown University Press, Washington DC.
- Krueger, A. 1974. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review* 64 (3), 291-303.
- Kurniawan. 2001. *Semiologi Roland Barthes*.nMangelang: Indonesia Tera.
- Lane, J. 2000. *New Public Management*. London: Routledge.
- Lane, J. 2005. *Public Administration and Public Management the Principal-Agent Perspective*. London: Routledge.
- Lane, Jan-Erik. 2003. Management and Public Organization: The Principal-Agent Framework. University of Geneva and National University of Singapore. *Working paper*.
- Lasch, C. 1977. The Narcissistic Personality of Our Time. *Partisan Review*, 44(1), 9-19.
- Lasch, C. 1979. *The Culture of Narcissism: American Life in an Age of Diminishing Expectations*. New York: W. W. Norton.
- Lasswell, H. 1936. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill.
- Lechte, J. 1994. *Fifty Key Contemporary Thinkers: From Structuralism to Postmodernity*. London: Routledge
- Li, D. H. 1972. The Semantic Aspect of Communication Theory and Accountancy. *Journal of Accounting Research* 10 (2) Autumn: 102-107
- Littlejohn, S. W. 1996. *Theories of human communication*. New York: Wadsworth.
- Lubis and Scott. 1985. *Bunga Rampai Korupsi (Reading of Corruption)*. LP3ES Jakarta
- Lubit, R. 2002. The Long Term Impact of Destructively Narcissistic Managers. *Academy of Management Executive*, 16(1), 127-138.

- Lupia, Arthur & Mathew McCubbins. 2000. Representation or Abdication? How Citizens Use Institutions to Help Delegation Succeed. *European Journal of Political Research* 37: 291-307.
- Lutus, Paul, 2007. Social Narcissism, The Variety and Persistence of Human Self-Deception <http://www.arachnoid.com/opi>
- Maccoby, M. 2003. Narcissistic Leaders: The Incredible Pros, the Inevitable Cons. *Harvard Business Review* 78 (1):68-77.
- Macintosh, N. B., Shearer, T., Thornton, D., dan Welker, M. 2000. Accounting as Simulacra and Hyperreality: Perspectives on Income and Capital. *Accounting Organizations and Society*, 25(1), 13-50.
- Magner, Nace & Gary G. Johnson. 1995. Municipal officials' reactions to justice in budgetary resource allocation. *Public Administration Quarterly (Winter)*: 439-456.
- Maharaj, Nerisha dan Kurt A. April. 2013. The Power of Self-Love in the Evolution of Leadership and Employee Engagement. *Problems and Perspectives in Management*, Volume 11, Issue 4, 2013
- Mardiasmo. 2002. Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Margolis, J. 1975. Comment on Niskanen Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*. 18: 645-659.
- Margolis, J., 1975. Comment on Niskanen Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*. 18: 645-659.
- Martinez-Vazquez, Jorge, F. Javier Arze, & Jameson Boex. 2004. Corruption, Fiscal Policy, and Fiscal Management. *Working Paper*, Georgia State University. <http://www.fiscalreform.net>
- Maslow, A. 1970. *Motivation and Personality*, New York: Harper & Row Publishers, Inc.
- Mattessich, R. 2003. Accounting Representation and the Onion Model of Reality: a Comparison with Baudrillard's Order of Simulacra and His Hyperreality. *Accounting Organization and Society* (28): 443-470.

- Mauro, Paolo. 1998a. Corruption and the Composition Of Government Expenditure. *Journal of Public Economics* 69: 263-279.
- Mauro, Paolo. 1998b. Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research. *Finance & Development* (March): 11-14.
- McCubbins, M. 1985. The Legislative Design of Regulatory Structure. *American Journal of Political Science* 29: 721-48
- McCubbins, Mathew, Roger Noll, dan Barry Weingast. 1987. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organization* 3: 243-77.
- Mccue, Clifford. 2004. The Impact of Objective and Empathic Dispositions on Local Government Budget Analysts' Spending Preferences. *Article In Public Budgeting & Finance March 2004* <http://www.researchgate.net/publication/>
- McIntyre, J. 1995. Researcher understandings and qualitative research. In B. Neville, M. Edwards and P. Willis (eds). *Qualitative Methodology in Adult Education*, Proceedings of the Colloquium in Qualitative Methodology in Adult Education. Adelaide: University of South Australia.
- McSweeney, B. 2000. Looking Forward to the Past, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 25, No. 8,
- Merdeka online. 2014. MAKI Serahkan Bukti Persekongkolan Dana Aspirasi DPRD Jateng
<http://www.merdeka.com/peristiwa/.html>
- Meyer, J. W. dan B. Rowan. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, Vol. 83, pp. 340-63.
- Meyer, J. W. 2007. Reflections on Institutional Theories of Organizations. In *The Handbook of Organizational Institutionalism*, ed. by R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin-Andersson, Thousand Oaks, CA: Sage, 2007.
- Meyers, Roy T. 1999. Legislatures and Budgeting, in Roy T. Meyers (ed.), *Handbook of Government Budgeting*, Jossey-Bass, San Francisco, California, United States

- Michaud, G. 1959. Le theme du miroir dans le symbolisme francais", *Cahiers de association internationale des etudes francaises*, 11:1, 1959, p. 199-216, in Johansson N., In Memory of Narcissus: Aspects of the Late-Modern Subject in the Narcissus Theme 1890-1930 Litteraturvetenskapliga institutionen Uppsala universitet.2012
- Migue, J. L. and Belanger, G. 1974. Towards A General Theory of Managerial Discretion. *Public Choice*. 17: 24-43.
- Milani, K. 1975. The Relationship of Participation in Budget-Setting to Industrial Supervisor Performance and Attitudes: A Field Study. *The Accounting Review* 50 (April): 274-284.
- Miles, M. B. dan Huberman, M. A. 1983. *Qualitative Data Analysis*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Miles, R. dan Snow, C. 1978. *Organizational Strategy, Structure and Process*. London: McGraw Hill.
- Miller, D. dan Campbell, W. K. 2008. Comparing Clinical and Social-Personality Conceptualizations of Narcissism. *Journal of Personality*, 76, 449-476.
- Miller, D. dan Droge, C. 1986. Psychological and Traditional Determinants of Structure, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 31, pp. 539-560.
- Miller, D. dan Toulouse, J. 1986. Strategy, Structure, CEO Personality and Performance in Small Firms. *American Journal of Small Business*, 10, 47-62.
- Miller, D., Kets de Vries, M. F. R., dan Toulouse, J. 1982. Top Executive Locus of Control and Its Relationship to Strategy-making, Structure and Environment, *Academy of Management Journal*, Vol. 25, pp. 237-253.
- Miller, Owen. 1985. "Intertextual Identity' dalam *Identity of The Literary Text*. Ed. By Mario J. Valdes and Owen Miller. London: University of Toronto Press.
- Miller, P. 1994. Accounting as social and institutional practice. In: Hopwood, A.G., Miller, P. (eds.) *Accounting as social and institutional practice*. Cambridge: Cambridge University Press

- Miller, P. 1994. Accounting as Social and Institutional Practice: An Introduction, in A. G. Hopwood and P. Miller (eds), *Accounting as a Social and Institutional Practice*, Cambridge University Press,
- Moe, T. M., 1984, The New Economics of Organizations, *American Journal of Political Science*, 28 (4): 739-77.
- Moe, Terry M. 1985. Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB. *American Political Science Review* 79:1094-1116.
- Molisa, Pala. Love and Accounting. School of Accounting and Commercial Law Victoria University of Wellington Wellington New Zealand <http://elsevier.conference-services.net/resources/247/2182/pdf>
- Morf, C. C. dan Rhodewalt, F. 2001. Unraveling The Paradoxes of Narcissism: A Dynamic Self-Regulatory Processing Model. *Psychological Inquiry*, 12, 177-196.
- Morgan, G. 1988. Accounting as a Reality Construction: Towards a New Epistemology for Accounting Practice", *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 13, No. 5, pp. 477-485. [http://dx.doi.org/10.1016/0361-3682\(88\)90018-9](http://dx.doi.org/10.1016/0361-3682(88)90018-9)
- Morgan, G. 1988. Accounting as Reality Construction: Towards a New Epistemology for Accounting Practice', *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 13, No. 5.
- Morris, R., Ongena, H. dan Schuknecht, L. 2006. The reform and implementation of the Stability and Growth Pact. *Occasional Paper Series*, No 47, European Central Bank, June.
- Mouck, T. 2004. Ancient Mesopotamian Accounting and Human Cognitive Evolution, *Accounting Historians Journal* 31, 97-124.
- Muhajir, N. 1996. *Metode Penelitian Kualitatif*, Rakesarasin, Yogyakarta.
- Munro, R. 1996. Alignment and identity work: the study of accounts and accountability. In: R. Munro & J. Mouritsen (ed), *Accountability: power, ethos and the technologies of managing*. London: Thompson Business Press pp

- Munz, P. 1956. History and Myth'. *The Philosophical Quarterly*, Vol. 6, No. 22, pp. 1-16.
- Musgrave, A. Richard. 1959. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. *The Journal of Finance* Vol. 15, No. 1 pp. 118-120.
- Myers, D. G., 2000. The funds, friends, and faith of happy people. *Am. Psychol.* 55, 56-67.
- Myers, M. D. dan Avison, D. 2002. An Introduction to Qualitative Research in Information Systems. *Qualitative Research in Information Systems: A Reader*, pp. 3-12.
- Nasionaltempo Online. 2015. Di daerah ini dana aspirasi sampai Rp1,5 miliar per-orang <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/06/22/058677347/>
- Neu, D., Cooper, D. J. dan Everett, J. 2001. Critical Accounting Interventions. *Critical Perspectives on Accounting*, 12(6), pp. 735-762.
- Niskanen, 1975. Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*, 18: 617-643.
- Niskanen, W. A. 1971. Bureaucracy and Representative Government, in Lane, J. E., 1990, *Institutional Reform: A Public Policy Perspective*, Gower Publishing Company, Worcester.
- Niskanen, W. A., 1975. Bureaucrats and Politicians, *Journal of Law and Economics*, Vol. 18, No. 3: 617-43.
- Noda, Kohei. 2011. *Politicization of Philippine Budget System: Institutional and Economic Analysis on "Pork-Barrel"*. Policy Research Institute. Tokyo.
- Norton, Andy dan Diane Elson. 2002. What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process. Centre for Aid and Public Expenditure Overseas Development Institute, London
- Nöth, W. 1990. *Handbook of Semiotics*. Bloomington, IN: Indiana University Press.

- Obradovic, D. 1996. Policy Legitimacy and the European Union'. *JCMS*, Vol. 34, No. 2, pp. 191-221.
- Okezone. 2015. DPR: Dana Aspirasi Disambut Positif Masyarakat.<http://news.okezone.com/read/2015/06/09/>
- Olla, Paulinus Yan. 2015.Melampaui Dana Aspirasi *Artikel ini terbit di harian Kompas edisi 22 Juni 2015*
- Palembangpos. 2014. Dana Aspirasi Dewan Palembang Rp2 Milayar <http://palembang-pos.com/index>.
- Paulhus, D. L. dan Williams, K. M. 2002. The Dark Triad of Personality: Narcissism, Machiavellianism, and Psychopathy. *Journal of Research in Personality*, 36, 556-563.
- Pech, R. J. dan Slade, B. W. 2007. Organisational Sociopaths: Rarely Challenged, Often Promoted. Why?. *Society and Business Review* 2(3), 254-269.
- Pedomannews, 26 April 2012. 70% APBD untuk Gaji PNS, Mendagri Tegur Kepala Daerah<http://pedomannews.com>,
- Pedomannews.com. 26 April 2012. 70% APBD untuk Gaji PNS, Mendagri Tegur Kepala Daerah: <http://pedomannews.com/fiskal/12647--70-apbd-untuk-gaji-pns-mendagri-tegur-kepala-daerah>.
- Pennebaker, J. W. dan King, L. A. 1999. Linguistic styles: Language use as an individual difference. *Journal of Personality and Social Psychology*, 77, 1296-1312.
- Peraturan Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 10 Tahun 2013 tentang RPJMD Provinsi Sulawesi Selatan 2013-2018
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah
- Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah
- Permendagri Nomor 59 tahun 2007 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006

- Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
- Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy*. London and New York: Routledge, 5th edition. in Cohen, N. 2011. The Power of Expertise? Politician-Bureaucrat Interactions, National Budget Transparency and the Israeli Health Care Policy. *Working Paper Series No.9*.
- Pettersen, Inger Johanne. 1995. Budgetary Control Of Hospitals - Ritual Rhetorics And Rationalized Myths? *Financial Accountability & Management*, 11(3), August 1995, 0267-4424.
- Pfeffer, J. 1992. Understanding Power in Organizations *California Management Review*; Winter 1992; 34, 2.
- Picur, R. D. 2003. CFO as Budget Magician: Fiscal Illusion in Public Finance. *Government Finance Review*.
- Pikiran rakyat Online. 2013. Dana Aspirasi Dewan Agar Dihapus. <http://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2013/12/14/>
- Piliang, Y. A. 2009a. Simulakra Politik (online), <http://taitaiberacun.wordpress.com/2009/06/05/narsisme-politik/>
- Piliang, Y. A. 2009b. Horrocracy: Politik Menjemput Maut, (online), (<http://taitaiberacun.wordpress.com/2009/06/05/narsisme-politik>)
- Piliang, Y. A. 1998. *Sebuah Dunia Yang dilipat*, Bandung: Mizan
- Piliang, Y. A. 1999 *Hiper-Realitas Kebudayaan*, Yogyakarta: LkiS
- Piliang, Y. A. 2003. *Hipersemiotika: Tafsir Cultural Studies Atas Matinya Makna*. Bandung: Jelasutra.
- Piliang, Y. A. 2004a. *Dunia Yang Dilipat: Tamasya Melampaui Batas-Batas Kebudayaan*. Yogyakarta dan Bandung: Jelasutra.

- Piliang, Y. A. 2004b. *Posrealitas: Realitas Kebudayaan Dalam Era Posmetafisika*. Yogyakarta dan Bandung: Jalasutra.
- Piliang, Y. A. 2012. *Semiotika dan Hipersemiotika: Kode, Gaya dan Matinya Makna*. Edisi 4. Penerbit Matahari, Bandung.
- Posner, Paul dan Chung-Keun Park. 2007. Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. *OECD Journal on Budgeting Volume 7 – No. 3*
- Postman, L., Bruner, J. S., dan McGinnies, E. 1948. Personal Values as Selective Factors in Perception. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 43, 142-154.
- Potter, B. N. 2005. Accounting as a Social and Institutional Practice: Perspectives to Enrich our Understanding of Accounting Change. *ABACUS, Vol. 41, No. 3*, 265
- Rachman, A. 2009. Demokrasi, Narsisme dan Keaksaraan Budaya. Makalah pada *Workshop Penguatan Kapasitas Gerakan Antariman*, diselenggarakan di Manado, Sulawesi Utara, 22-27 Juni 2009.
- Raskin, R. dan Hall, C. S. 1979. Narcissistic Personality-Inventory. *Psychological Reports* 45 (2):590-590.
- Raskin, R. dan Shaw, R. 1988. Narcissism and the use of personal pronouns. *Journal of Personality*, 56, 393-404.
- Raskin, R. dan Terry, H. 1988. A Principal-Components Analysis of the Narcissistic Personality Inventory and Further Evidence of Its Construct Validity. *Journal of Personality and Social Psychology*, 54(5), 890-902.
- Raskin, R., Novacek, J. dan Hogan, R. 1991. Narcissism, Self-Esteem, and Defensive Selfenhancement. *Journal of Personality*, 59, 20-38.
- Reardon, K. K. 2000. *The Secret Handshake Mastering the Politics of the Business Inner Circle*. Published by Doubleday.
- Republika Online. 2014. Korupsi di Daerah Kian Marak. <http://www.republika.co.id/berita/koran/hukum-koran/14/08/18/nahoqh5>

- Restivo, S. 1977. An Evolutionary Sociology of Love, *International Journal of Sociology of the Family*, 7 (2), pp. 233-245
- Riduwan, A., Triyowono, I., Irianto, G., Ludigdo, U. 2010, Semiotika Laba Akuntansi: Studi Kritisal-Posmodernis Derridean, *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Indonesia*, Juni 2010, Vol.7, N o. 1 hal 38 - 60.
- Riesman, D. 1961. The lonely crowd: A reconsideration in 1960. In S. M. Lipset & D. Riesman (Eds.), *Culture and social character: The work of David Riesman reviewed* (pp. 419-458). New York: Free Press.
- Rimmel, G. and Jonall, K. 2011. Exploring The Involvement of Public Relations Agencies in Corporate Annual Reports: A Swedish Survey, *Gothenburg Accounting Research Paper* 11:1.
- Ritzer, G. 2003. *Contemporary Sociological Theory and Its Classical Roots: The Basics*. New York: McGraw-Hill.
- Robbins, S. P. 2003. *Essentials of Organizational Behaviour*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Roberts, J. 2009. No one is perfect: the limits of transparency and an ethic for 'intelligent' accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34, 957-970.
- Roberts, J. Scapens, R. 1985. Accounting systems and systems of accountability - Understanding accounting practices in their organisational contexts, *Accounting Organizations and Society*, Vol. 10, No. 4. pp. 443-456
- Rogoff, K. 1990. Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review* 80, 21-36.
- Rubin, I. S. 2010. *The Politics of Public Budgeting: Getting and spending, Borrowing and Balancing*, 6th Edition, CQ Press, Washington, DC.
- Sahgal, V., dan Chakrapani, D. 2000, *Clean Government and Public Financial Accountability*, The World Bank, Washington, D.C., Website, <http://www.worldbank.org/html/oed>
- Sala, Vincent Della. 2010. *Political Myth, Mythology and the European Union*. JCMS Volume 48. Number 1. pp. 1-19

- Salim, A. 2006. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Samuels, David. 2000. Fiscal horizontal accountability? Toward theory of budgetary “checks and balances” in presidential systems. University of Minnesota, *working paper presented at the Conference on Horizontal Accountability in New Democracies, University of Notre Dame, May*.
- Sankowsky, D. 1995. The Charismatic Leader as narcissist: Understanding the Abuse of Power. *Organizational Dynamics*, vol. 23, no. 4, pp. 57-71
- Sarantakos, S. 1993. *Social Research*. MacMillan: London.
- Saussure, Ferdinand de. 1966. *Course in General Linguistics*. Ed. Charles Bally and Albert Sechehaye in Collaboration with Albert Riedlinger. Trans. Wade Baskin. New York: *The Philosophical Library*, 1959. Rpt. New York: McGraw-Hill.
- Sawarjuwono, T. 1995. *Accounting Language Change: A Critical Study of Habermas's Theory of Communicative Action*. Dissertation. Department of Accounting and Finance: University of Wollongong.
- Schaeffer, M. dan Yilmaz, S. 2008. Strengthening Local Government Budgeting And Accountability, *Policy Research Working Papers*.
- Schiavo-Campo, Salvatore (Editor). 1999. *Governance, Corruption, and Public Management*. Manila: Asian Development Bank
- Schick, Allen. 2002. Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?. *OECD Journal on Budgeting*, 1:3, pp. 15-42.
- Schick, Allen. 2003. The Role of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting* 3 (3): 7-34.
- Schiff, M dan Lewin, A. Y. 1970. The Impact of People on Budgets. *The Accounting Review*. April. pp. 259-269.
- Schlenker, B. R. 2008. Integrity and character: Implications of principled and expedient ethical ideologies. *Journal of Social and Clinical Psychology* 27 (10): 1078-1125.

- Schmiesing, K. 2001. The Context of Economic Personalism. *Journal of Markets & Morality* 4, no. 2:176-93.
- Schrand, C. M. dan Zechman S. L. 2011. Executive Overconfidence and the Slippery Slope to Financial Misreporting. *Working Paper*. University of Pennsylvania.
- Schuller, R. 1969. *Self-Love*, New York: The Berkley Publishing Group.
- Schutz, A. 1967. *The Phenomenology of the Social World* (First pub.1932). Trans. G. Walshe and F. Lehnert. London: Heinemann.
- Schwartz, H. S.: 1991, 'Narcissism Project and Corporate Decay: The Case of General Motors', *Business Ethics Quarterly* 1, 249-268.
- Scott, G., Bushnell, P. dan Sallee, N. 1990. Reform of the Core Public Sector, *Governance: An International Review of Policy and Administration*, 3(2), 138-67.
- Segers, R. T. 2000. The Cultural Turn: The Importance of The Concept Cultural Identity". *Essays in Honour of Hendrik van Gorp*. Leuven: Leuven University Press. p.384-385
- Seknas Fitra. 2010. 10 Alasan Menolak 84 triyun: Dana Aspirasi Suburkan Calo Anggaran dan Kesenjangan Daerah. <http://seknasfitra.org/pressrelease>.
- Shah, A. 2007. *Public Sector Governance and Accountability Series: Participatory Budgeting*, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington.
- Shah, A., Thompson, T. dan Zou, Heng-fu. 2004. The Impact of Decentralization on Service Delivery, Corruption, Fiscal Management and Growth in Developing and Emerging Market Economies: A Synthesis of Empirical
- Shearer T. 2002. Ethics and accountability: from the for-itself to the for-the-other. *Accounting Organizations and Society* 27:541-573.
- Shearer, T. and Arrington, E. 1993. Accounting in other wor(1)ds: A Feminism Without Reserve," *Accounting, Organizations and Society*, 18(2-3), pp. 253-272.

- Shearer, T. 2002. Ethics and accountability: from the for-itself to the for-the-other, *Accounting, Organizations and Society*, 27(6), pp. 541-573.
- Shepsle, Kenneth A. 1986. Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions, in H. Weisberg (ed.), *Political Science: the Science of Politics*, Agathon, New York, United States.
- Shi, M. dan Svensson, J. 2002. Conditional Political Budget Cycles. *CEPR Discussion Paper* No. 3352.
- Shim, Jae K., dan Joel. G. Siegel. 2005. *Budgeting Basics and Beyond*, Second Edition John Wiley & Sons
- Shleifer, A. & R. Vishny. 1993. Corruption. *Quarterly Journal of Economics* 108: 599-617.
- Simon, Herbert A. 1955. A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, n. 1, February: 99-118, compiled in, and quoted from, Simon (1957: 241-260).
- Sinarharapan Online. 2014. Diduga Dana Aspirasi DPRD Banyuasin Diselewengkan. <http://sinarharapan.co/news>.
- Smith, Robert W. & Mark Bertozzi. 1998. Principals and Agents: An Explanatory Model of Public Budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* (Fall): 325-353.
- Sobur, A. 2009. *Semiotika Komunikasi*. Bandung; Rosdakarya
- Sopanah, Ana., Made Sudarma., Unti Ludigdo., Ali Djamhuri. 2013. *Beyond Ceremony: The Impact of Local Wisdom on Public Participation in Local Government Budgeting* *The Journal Of Applied Management Accounting Research* Vol. 11 · No. 1 2013.
- Spicer, B. H. dan Ballew, V. 1983. Management Accounting Systems and The Economics of Internal Organization. *Accounting, Organizations & Society*, 18(1), 73-96.
- Spradley, J. P. 1997. *The Ethnographic Interview*. Elisabeth M.Z. (penerjemah) Metode Etnografi. Tiara Wacana Yogya. Yogyakarta.
- Stahl, B. C. 2005. A Critical View of The Ethical Nature of Interpretive Research: Paul Ricoeur and the Other, in

Proceedings of the Thirteenth European Conference on Information Systems, pp. 25-36.

- Strinati, D. 1995. *An introduction to Theories of Popular Culture*. London: Routledge
- Strom, K. 2000. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research* 37: 261-289.
- Sukoharsono, E. G. 2006. Alternatif Riset Kualitatif Sains Akuntansi: Biografi, Fenomenologi, Grounded Theory, Critical Ethnografi dan Case Study. *Dipublikasikan di Analisa Makro dan Mikro: Jembatan Kebijakan Ekonomi Indonesia*, Editor: Khusnus Ashar, Gugus Irianto dan Nanang Suryadi, hal.230-245. BPFE Universitas Brawijaya
- Sukoharsono, E. G. 2009. Refleksi Ethnografi Kritis: Pilihan Lain Teknik Riset Akuntansi, *Reproduksi: Artikel ini telah dipublikasikan di AUDI: Jurnal Akuntansi dan Bisnis, Vol. 4. No 1. pp 91 - 109. Universitas Udayana.*
- Sunardi, St. 2004. *Semiotika Negativa*. Yogyakarta: Buku Baik
- Swales, J. M., & Rogers, P. S. (1995). Discourse and the projection of corporate culture: the mission statement. *Discourse & Society*. (pp.223-242). London, Thousand Oaks CA: Sage
- Swales, J. M., dan Rogers, P. S. 1995. Discourse and the projection of corporate culture: the mission statement. *Discourse & Society*. (pp.223-242). London, Thousand Oaks CA: Sage
- Swanson. F.B. 1978. The Two Faces of Organization of Accounting. *Accounting, Organization and Society*, 3,2,237-47
- Syarifuddin, 2009. Konstruksi Kebijakan Anggaran: Aksentuasi Drama Politik dan Kekuasaan (Studi Kasus Kabupaten Jembrana Bali). *Jurnal Ekuitas Vol.5 No.2*. 307-331
- Tanzi, Vito dan Hamid Davoodi. 2002. Corruption, Public Investment, and Growth, in Abed, George T. & Sanjeev Gupta (eds.). 2002. *Governance, Corruption, & Economic Performance*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Taufik. 2012. *Empati: Pendekatan Psikologi Sosial*. PT Raja

- Grafindo Persada, Jakarta.
- Teeuw, A. 1983. *Membaca dan Menilai Sastra*. Jakarta: Gramedia.
- Teeuw, A. 1984. *Sastra dan Ilmu Sastra: Pengantar Teori Sastra*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Tempo Online. 2014. Menteri Gamawan: 80 Persen Kepala daerah Korupsi.
<http://nasional.tempo.co/read/news/2014/07/24/078595388/Menteri-Gamawan-86>.
- Thompson, J. D. 1967. *Organizations in Action*. McGraw-Hill, New York.
- Thompson, V. 1961. *Modern Organization*. New York: Alfred A. Knopf
- Tinker T., dan R. Gray 2003. Beyond a Critique of Pure Reason: From Policy to Politics to Praxis in Environmental and Social Research" *Accounting Auditing and Accountability Journal* 16(5) (pp727-761).
- Tinker, A. M. 1980. Towards a Political Economy of Accounting: an Empirical Illustration of the Cambridge Controversies. *Accounting, Organizations and Society*, 5(1), pp. 147-160.
- Tinker, A. M. 1985. *Paper Prophets: a Social Critique of Accounting*. Holt Saunders, Eastbourne.
- Tinker, A. M., Lehman, C., dan Neimark, M. D. 1991. Corporate social reporting: falling down the hole in the middle of the road. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 4, No. 1, pp. 28-54.
- Todorov, T. 1982. *Theories of the Symbol* (trans. Catherine Porter). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Tolle, E. *A New Earth: Create a Better Life* (London: Penguin Books, 2005), in Pala Molisa, Love and Accounting. School of Accounting and Commercial Law Victoria University of Wellington Wellington New Zealand <http://elsevier.conference-services.net/resources/247/2182/pdf>
- Tolofari, S. 2005. New Public Management and Education Policy Futures, *Education, Volume 3, Number 1*.

- Transformasinews. 2015. Praktek Pemerasan dan Korupsi Dana Aspirasi DPRD Provinsi Sumsel.
<http://www.transformasinews.com/2015/06/>
- Tribun online. 2 November 2014. ACC: Dugaan Korupsi Dana Aspirasi Jeneponto Mandek 2 Tahun.
<http://makassar.tribunnews.com>, diakses
- Tudor, H. 1972. *Political Myth* (London: Macmillan). In Vincent Della Sala. *Political Myth, Mythology and the European Union*. JCMS 2010 Volume 48. Number 1. pp. 1-19
- Twenge, J. M. 2006. *Generation Me: Why today's young Americans are more confident, assertive, entitled – and more miserable than ever before*. New York, NY: Free Press.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah
- Vaivio, J. 2006. The Business Controller Non-Financial Measurement and Tacit Knowledge. *The Finnish Journal of Business Economics*, 2, pp. 194-212
- Vivanews. 28 April 2012. Ratusan Kepala Daerah Diketahui Telah Ditetapkan Sebagai Tersangka Oleh KPK.
<http://nasional.vivanews.com>,
- Vivanews.com. 28 April, 2012. Ratusan kepala daerah diketahui telah ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK:
<http://nasional.vivanews.com/news/read/308612-18-cara-kepala-daerah-kemplang-uang-negara>
- Von Hagen, Jurgen. 2002. Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance. *The Economic and Social Review* 33(3): 263-284.
- Wallace, H. M. dan Baumeister, R. F. 2002. The Performance of Narcissists Rises and Falls With Perceived Opportunity for Glory. *Journal of Personality and Social Psychology* Copyright 2002 by the American Psychological Association, Inc. 2002, Vol. 82, No. 5, 819–834

- Wawancara Elshinta FM Dana Aspirasi: Bambang Soesatyo dan Benny Handoko. <http://benhan8.wordpress.com/tag/dana-aspirasi-dpr/>.
- Wehner, Joachim. 2004. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. *World Bank Institute*, Washington DC.
- Weiner, D. L., & Lefton, R. E. (2002). *Power freaks: Dealing with them in the workplace or anyplace*. Amherst, NY: Prometheus Books.
- Wildavsky, Aaron B. 2001. *Budgeting and Governing*. (Edited with a Postscript by Brendon Sweldow and an Introduction by Joseph White). New Brunswick, NJ: Transaction.
- Wildavsky, Aaron. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.
- Wildavsky, Aaron. 1986. *A Comparative Theory of Budgetary Processes*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Wildavsky, Aaron. 1988. *The New Politics of the Budgetary Process*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Wildavsky, Aaron. 1961. "Political Implications of Budget Reform." *Public Administration Review*, 21 (autumn 1961): 183-190.
- Wilden, A. 1987. *The Rules are No Game: The Strategy of Communication*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Williams, P. F. 2009. Reshaping accounting research: Living in the world in which we live," *Accounting Forum*, 33(4), pp. 274-279.
- Wink, P. 1991. Two Faces of Narcissism. *Journal of Personality and Social Psychology*. 61: 590-97
- Wirawan, S., 1992, *Psikologi Lingkungan*, Grasindo, Jakarta.
- Yilmaz, S., Beris, Y. dan Serrano-Berthet, R. 2008. Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance in the Social Development, *Papers Local Governance & Accountability Series Paper No. 113*.
- Yuwono, S., I. T. Agus, dan Hariyandi. 2005. *Penganggaran Sektor Publik, Pedoman Praktis, Penyusunan, Pelaksanaan dan*

Pertanggungjawaban APBD (Berbasis Kinerja). Bayumedia Publisng, Malang.

Zaidi, Ali Shehzad. 2008. Legitimizing Myth and the Search for Meaning. *Theory in Action*, Vol. 1, No. 4.

Zaleznik, Abraham, and Manfred F.R. Kets de Vries (1975/1985) *Power and the Corporate Mind*, Boston: Houghton-Mifflin; new ed, Chicago: Bonus Books, 1985. *Translated into Portuguese as O Poder e a Mente Empresarial*, Sao Paulo: Livraria Pioneira Ediotra, 1981.

<http://koran.tempo.co/konten/2015/06/08/374707/Kejaksaan-Bidik-Legislator-Sulawesi-Selatan>



Dr. Oktavianus Pasoloran, SE., M.Si., AK., CA Lahir di Tana Toraja, 26 Oktober 1968. Menyelesaikan pendidikan jenjang S1 (Sarjana) di Universitas Hasanuddin (1993), pendidikan jenjang S2 (Magister) di Universitas Diponegoro (2002), dan jenjang S3 (Doktor) di Universitas Hasanuddin (2015). Saat ini menjabat sebagai Rektor di Universitas Kristen Indonesia Toraja sejak 2020 – sekarang. Pernah menjabat sebagai Wakil Dekan Bidang Akademik Fakultas Ekonomi, Wakil Rektor Bidang Akadmik dan Kemahasiswaan dan Ketua Program Studi Pascasarjana Magister Akuntansi Universitas Atma Jaya Makassar. Pengalaman pekerjaan di perusahaan antara lain Auditor Internal, PT. Iswanto Makassar dan *Chef Accounting*, PT. Asindo Setiatama Makassar. Beberapa karya tulis bidang akuntansi sektor publik telah dipublikasikan di berbagai jurnal nasional dan internasional. Saat ini menjadi Dewan Redaksi Jurnal SIMAK, Jurnal Pembangunan Wilayah dan Masyarakat, *Editorial Board AJAR (Atma Jaya Accounting Research)*, dan Reviewer Accounting Profession Journal (APaJi) dan menjadi Pengurus Ikatan Akuntan Indonesia Wilayah Sulawesi Selatan. Aktif melakukan kegiatan Pengabdian Kepada Masyarakat di bidang koperasi dan gereja. Pernah menjadi Ketua dan Pengawas Koperasi Karyawan Atma Jaya dan Credit Union BK3D Sulawesi Selatan dan Barat, dan terlibat dalam pengembangan KSP Balo'ta. Aktif dalam pelayanan Gereja Toraja baik dalam lingkup Jemaat, Klasis dan Sinode dan pernah menjadi pengurus Badan Verifikasi Gereja Toraja dan Dewan Pengawas pada beberapa Yayasan Pendidikan dan Kesehatan Gereja Toraja, terlibat dalam merumuskan Sistem Sentralisasi Nafkah Hidup Pendeta (Pindan Sangunglele) Gereja Toraja dan Pendirian BPR (Bank Perkreditan Rakyat) Gereja Toraja serta menjadi Tim Penyusun Buku Pedoman Pengelolaan Keuangan dan Harta Milik Gereja Toraja dan Buku Narsisisme dalam Penganggaran Daerah.

Penganggaran daerah memiliki dimensi yang luas, yang dapat mendorong pemerintah daerah untuk membentuk narsisisme. Buku ini mencoba untuk mengkaji fenomena narsisisme dana aspirasi masyarakat sebagai sebuah realitas dalam penganggaran daerah yang mengekspresikan kebutuhan masyarakat atau ada makna "lain" yang berkaitan dengan kepentingan tertentu. Dalam perspektif etno-semiotika, dana aspirasi masyarakat adalah tanda dalam dimensi sosialnya memiliki makna denotasi, konotasi, mitos, dan pada akhirnya membentuk ideologi. Bagaimana dana aspirasi masyarakat dapat membentuk motivasi "selfish", oportunis, pragmatis untuk kepentingan diri sendiri, politik, dan pencitraan. Dana aspirasi memiliki potensi menjadi simularka politik anggaran daerah dan telah "terputus" dari akar budayanya (*loss of culture*). Motivasi yang bersifat egoistik "narsisisme" harusnya didorong pada pencapaian *empathic concern* yang merupakan respon dari motivasi altruistik. Dengan demikian penganggaran daerah dapat diperkaya dan diubah menjadi sebuah konstruksi sosial yang lebih memberdayakan dan emansipatoris jika "masyarakat" menjadi pusat dalam pelaksanaannya.

"Buku ini sangat menarik. Buku yang relevan di saat tengah memasuki tahapan-tahapan menuju pesta demokrasi. Narsisisme politik menjadi tontonan dan pengalaman sehari-hari yang merebak di hampir semua tempat dan momentum. Termasuk saat proses pengambilan keputusan atau kebijakan anggaran pemerintah daerah"

Ir. Frederik Viktor Palimbong

Wakil Bupati Toraja Utara Periode 2021-2024

"Sangat menarik untuk dijadikan referensi bagi para milenial yang akan terjun ke dunia politik, pemerintahan, atau sekedar ingin tahu lika-liku kebijakan publik dalam perspektif multidimensional. Membaca buku ini helai per helai, pikiran pembaca dituntun untuk menghasilkan cara pandang tentang bagaimana sebuah ideologi terbentuk dan bagaimana politik anggaran seharusnya berjalan harmonis dengan kepentingan publik."

Sumartoyo, S.Pd., M.Si

Tokoh Pemuda, Penulis – Jurnalis, dan Aktivistik Pendidikan

"Buku ini merefleksikan bagaimana seharusnya para aktor anggaran menempatkan kepentingan masyarakat menjadi orientasi dalam pelayanan masyarakat"

Dr. Wihalminus Sombolayuk, SE., M.Si

Rektor Universitas Atma Jaya Makassar

"Buku ini amat patut menjadi salah satu referensi dalam memahami penyusunan penganggaran daerah. Realitas yang kerap terjadi dalam proses penyusunan anggaran daerah dijelaskan dengan menarik. Jelas dibutuhkan pemahaman dan komitmen yang kuat dalam penyusunan dan penggunaan anggaran daerah, agar dana yang serba terbatas dimanfaatkan secara efektif dalam menggerakkan kehidupan ekonomi dan memberi dampak positif bagi kesejahteraan masyarakat"

Pdt. Dr. Alfred Y. R. Anggui, M.Th

Ketua Badan Pekerja Sinode Gereja Toraja



**UKI TORAJA
PRESS**

Jalan Nusantara No 12
Telp : (0423)22468 / (0423) 22887
Fax : (0423)22073
Kode Pos: 91811 Makale, Tana Toraja Sulawesi Selatan, Indonesia

