

**POLITIK ANGGARAN PEMERINTAH PROVINSI RIAU (STUDI KASUS  
PADA KONTROVERSI PEMBANGUNAN TUGU ZAPIN DI KOTA  
PEKANBARU TAHUN 2011)**

**AGUS SUSANTO  
dan  
ISHAK**

**ABSTRACT**

*In the perspective of the political autonomy of local government budgets are to allocate resources and revenue or local revenue intended for local development in one fiscal year. Budget policy in question are in favor of the public interest is not a policy that protects the interests of the group even more personal interest. Budget countries or regions belongs to the people who cater only to the people's interests. As political decisions, budgetary policy through the political process is often lengthy and complex. The process includes policy objectives and the way decision-making, the people or groups involved, either as planners, implementers and beneficiaries of budget policy. While the realm of macro democratic governance, policies, budgets are political mandate citizens the public resources that are mandated to institute local government (executive and legislative) authority as the owner of budget management. Authoritative nature of the government so of course only valid as long as the local government able to implement the allocation or distribution of the budget based on the values of the interests of citizens.*

*Keyword: Political Budget, Regional political budget, Monument of Zapin*

**PENDAHULUAN**

Politik Menurut Harold D. Lasswell adalah masalah siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana (*who gets what, when, how*)<sup>1</sup>. Menurut (Hendra Karianga) politik anggaran adalah kebijakan pemerintah daerah untuk mengalokasikan sumber-sumber pendapatan dan atau penerimaan daerah yang diperuntukan bagi pembangunan daerah dalam satu tahun anggaran. Pengaruh politik dalam anggaran bukan hanya pada penyusunannya, tetapi juga pada prosesnya. Proses anggaran yang dimaksud adalah dari mulai tingkat usulan sampai ke pelaksanaan dan penilaian. Kebijakan anggaran terdiri dari: (1) perumusan kebijakan, (2) monitoring, (3) evaluasi. Perumusan kebijakan dilakukan melalui penyusunan agenda (agenda setting). Menurut Harold Lasswell (dalam buku William N.

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008) Hal. 22 dan 77.

Dunn 1999: 1-2) analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan analisis kebijakan, meneliti sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dalam program publik.

Proses politik dalam penyusunan anggaran dapat terjadi baik secara vertikal ataupun horizontal. Secara horizontal terjadi antara kalangan partai yang duduk dalam fraksi-fraksi di DPRD. Masing-masing fraksi itu ingin menarik masyarakat agar dapat terpilih lagi dalam pemilihan yang akan datang. Caranya bermacam-macam, misalnya, dalam suatu dengar pendapat dengan eksekutif fraksi tertentu berusaha untuk mengusulkan kepada pemerintah kenaikan anggaran untuk sektor tertentu. Karena pemerintah belum mempunyai gambaran tentang jumlah kenaikan atau bahkan ragu anggaran untuk tahun berikutnya, pihak pemerintah biasanya hanya menampung saja. Akan tetapi usulan ini sudah terekam di benak masyarakat luas melalui media massa, sehingga masyarakat menggagap bahwa kepentingannya telah diperjuangkan oleh fraksi yang bersangkutan yang tentu saja akan memperoleh angka prestasi secara politik.

Perbedaan Politik Anggaran Daerah dengan anggaran yang lain terletak pada peran serta masyarakat, dan berbagai aktor<sup>2</sup>. Namun, pada prinsipnya, anggaran publik tidak berbeda dengan anggaran lainnya. Yakni bagaimana membuat pilihan di antara kemungkinan. Kemungkinan pengeluaran, keseimbangan, dan proses memutuskannya. Akan tetapi, anggaran publik memiliki tipikal yang berbeda, seperti bersifat terbuka, melibatkan berbagai aktor dalam penyusunannya yang memiliki tujuan berbeda-beda, serta mempergunakan dokumen anggaran sebagai bentuk akuntabilitas publik.

Menurut (I Made Leo Wiratma, M. Djidjono, dan TA. Legowo, 2007:289) Penyusunan dan Penetapan Anggaran memiliki arti penting dan strategis karena mengandung tiga fungsi utama dalam rangka terciptanya kesejahteraan masyarakat, yaitu, fungsi alokasi, fungsi distribusi dan stabilisasi.

- a. Fungsi Alokasi mengandung arti bahwa kegiatan penyusunan anggaran merupakan sarana untuk penyediaan dan jasa sosial yang dibutuhkan masyarakat (publik).
- b. Fungsi Distribusi yaitu penyusunan anggaran yang merupakan mekanisme pembagian secara merata dan berkeadilan atas berbagai sumberdaya yang dimiliki oleh suatu masyarakat dan pemanfaatannya.
- c. Fungsi Stabilisasi yaitu adanya mekanisme kebijakan fiskal seperti pajak, cukai, retribusi dan pengeluaran (belanja sektor pemerintah maupun swasta/masyarakat) akan mempengaruhi pemerintaan agregat dan kegiatan ekonomi secara keseluruhan.

Konsep politik anggaran dalam perencanaan pembangunan tidak terlepas dari koordinasi yang merupakan upaya untuk menyelaraskan aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan oleh berbagai komponen, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Bernd Jenssen :1995 (Dalam Buku Riyadi dan Deddy Supriadi Bratakusumah) menyatakan” menkoordinasikan aktivitas-aktivitas ke rah

---

<sup>2</sup>Amri Yahya dalam (<http://www.gema-nurani.com/2011/08/politik-anggaran-senjata-pengawasan-pemerintah/> dikses pada Rabu, 24 Agustus 2011).

pembangunan tujuan adalah salah satu tugas yang paling menantang dalam menangani pembangunan daerah. Sehingga Koordinasi hendaknya diterapkan dalam keseluruhan proses pembangunan proses pembangunan sejak dari awal perencanaan, pelaksanaan, pengawasan hingga evaluasinya.

Politik anggaran merupakan bagian dari pelaksanaan tata kelola keuangan yang terdapat dalam Pasal 3 UU No.17 Thn 2003 yang menjelaskan sebagai berikut: Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada perundang-undangan efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. Ketentuan perundang-undangan tersebut secara limitatif telah meletakkan siklus pengelolaan keuangan negara/daerah yang dimulai dari (1) Perencanaan, (2) Pembahasan, (3) Pengesahan, (4) Penatausahaan, (5) pengawasan dan (6) pertanggungjawaban. Hal yang paling penting di dalam menata pengelolaan keuangan negara/daerah saat ini adalah ketertiban dan keterbukan dalam menerapkan asas-asas hukum beranggaran sehingga ada ketepatan waktu dalam melaksanakan siklus anggaran pada setiap tahun anggaran oleh pemerintah daerah dan DPRD.

Prinsip politik anggaran tidak bisa dilepaskan dari mekanisme mandat politik warga dalam proses kebijakan penganggaran daerah. Ukuran dipenuhi prinsip politik tidak sekedar ada tidaknya pelibatan legislatif daerah dalam proses penganggaran. Lebih jauh, pertanyaan dasar dalam prinsip politik anggaran ini adalah, “kepada kelompok mana kebijakan anggaran berpihak, dan untuk kegiatan apa kebijakan anggaran dialokasikan?” Pertanyaan di atas mungkin terlihat sederhana, namun di dalamnya memungkinkan untuk paling tidak memastikan bahwa:

1. Alokasi anggaran merupakan hasil pilihan publik, bukan sebagai hasil pilihan sekelompok orang/golongan tertentu. Di sini, alokasi anggaran sebagai representasi kepentingan publik yang beragam dalam pertarungan politik perebutan sumber daya antar kelompok kepentingan.
2. Kebijakan anggaran mampu mencerminkan sebetulnya hubungan antara rakyat dengan pemerintah, antara warga negara sebagai pembayar pajak dengan aparat pemerintah sebagai penerima dan pengelola pajak dalam suatu mekanisme yang transparan dan akuntabel.
3. Penentuan pilihan komponen pendapatan atas pemasukan maupun pengeluaran anggaran didasari oleh rasionalitas publik sehingga pengambilan keputusan proyeksi anggaran atas sektor tertentu lebih besar dibanding proyeksi sektor lainnya dipandang memenuhi rasa keadilan publik.
4. Kebijakan anggaran daerah yang hendak ditetapkan benar-benar sesuai dengan, atau menjawab kondisi riil, potensi dan aspirasi masyarakat.
5. Penggunaan anggaran publik dapat dipertanggungjawabkan dan dapat meningkatkan kesejahteraan warga daerah.

Singkatnya, keputusan apapun terkait anggaran daerah yang dibuat pemerintah seyogyanya ditujukan untuk memecahkan problem-problem publik yang substansial, dan sekaligus menggambarkan adanya kepentingan publik di dalamnya. Hal ini cukup mudah dipahami manakala kebijakan anggaran benar-benar diletakkan dalam kerangka perhelatan berbagai kepentingan, baik aktor-

aktor di dalam lingkaran sistem politik maupun kelompok kepentingan di luar sistem politik yang berpengaruh dalam arena perebutan sumber daya publik.

Peran masyarakat dalam politik anggaran pada dasarnya adalah ikut mengawasi bagaimana kebijakan anggaran tersebut dapat terealisasi dalam bentuk yang lebih dapat dirasakan oleh masyarakat. Akan tetapi realita yang tampak adalah kurangnya transparansi dari pengelolaan anggaran yang cenderung dikuasai oleh segelintir penguasa. Keadaannya seperti ini, tentu saja sangat mengkhawatirkan. Sebab di satu sisi, masyarakat tidak paham mekanisme dan tata aturan anggaran. Di sisi lain, penguasa dengan pengetahuan yang dimiliki, cenderung menyembunyikannya dari masyarakat. Kondisi seperti ini sangat rentan terjadi penyelewengan dana publik. Dana yang seharusnya digunakan untuk kesejahteraan masyarakat, justru masuk ke kantong segelintir para penguasa yang telah mengambil keputusan sepihak.

Terlibatnya beragam aktor sepanjang proses penganggaran, mulai dari perencanaan dan penyusunan di lingkungan birokrasi, sampai pengesahannya di DPRD, menjadikan anggaran sebagai arena kontestasi politik penting setelah Pemilu<sup>3</sup>. 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 yang berlaku maupun kelompok kepentingan lain yang memiliki pengaruh terhadap keputusan politik anggaran.

Anggaran diputuskan melalui politik, sedangkan perhitungan dan analisa didalamnya merupakan amunisi dalam proses pembuatan keputusan. Penyusunan anggaran negara dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain faktor sosial, ekonomi dan politik. Ketiga faktor itu pada prinsipnya melibatkan unsur-unsur pemerintah, dewan legislatif, masyarakat, dan pelaku ekonomi. Unsur pemerintah biasanya berhubungan dengan penyusunan dan pengambilan keputusan tentang anggaran, unsur legislatif berhubungan dengan pertanggungjawaban anggaran kepada rakyat yang telah memilihnya, unsur masyarakat berhubungan dengan pemilik/penyedia dana dan pengguna dana, sedangkan pelaku ekonomi berhubungan dengan masalah produksi, atau pemenuhan kebutuhan manusia atas barang dan jasa.

## METODE PENELITIAN

Untuk mengetahui, serta melukiskan keadaan sebenarnya secara rinci dan aktual dengan melihat masalah dan tujuan penelitian yang seperti telah disampaikan sebelumnya, maka jenis penelitian yang digunakan adalah jenis studi kasus. Penelitian kualitatif sebuah proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia, berdasarkan pada ciptaan gambar holistik yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan disusun dalam sebuah latar ilmiah<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Budi Cahyono\Majalah PP\Th 2002\edisi 28\Bahan Final\Kunarjo.doc

<sup>4</sup> Hamid Patilima. *Metode Penelitian Kualitatif* (Bandung: Alfabeta, 2005) Hal. 3

## 1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Gubernur Riau, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Provinsi Riau, Dinas Pekerjaan Umum (PU) Provinsi Riau, Dinas Perhubungan Provinsi Riau, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau. Alasan mengapa mengambil lokasi di kantor-kantor tersebut, dikarenakan adanya keterkaitan masalah formulasi dari masing-masing pihak dalam merencanakan pembangunan.

## 2. Informan Penelitian

Informan penelitian ini menggunakan informan yang dipilih secara purposif berdasarkan karakteristik dan ciri-ciri tertentu berdasarkan kebutuhan penelitian. Teknik dalam pengambilan informan ini kemudian berkembang dengan *snowball* (bola salju) dengan tujuan agar data yang diperoleh secara komprehensif dan mendalam. Untuk itu dibutuhkan *key person* atau informan kunci sebagai titik tolak mendapatkan informasi tentang permasalahan penelitian.

## 3. Jenis Data

### a. Data primer

Data yang diperoleh langsung dari informan dan pihak-pihak yang berkaitan langsung dengan permasalahan yang sedang diteliti, adapun data tersebut menyangkut kriteria tentang permasalahan yang diteliti.

### b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari dokumen dokumen srta dokumen dari media massa dan lain sebagainya yang berkaitan dengan penelitian ini.

## 4. Teknik Pengumpulan Data

### a. Wawancara

Pengumpulan data dengan menggunakan tanya jawab atau percakapan langsung dengan responden untuk keterangan yang diperlukan guna mengetahui politik anggaran yang terjadi dalam pembangunan Tugu Zapin dikota Pekanbaru.

### b. Dokumentasi

Pengumpulan data berdasarkan laporan-laporan dokumenter yang terkait dengan politik anggaran Pemerintah Provinsi Riau dalam pembangunan Tugu Zapin di Kota Pekanbaru.

### c. Studi Pustaka

Metode yang digunakan adalah metode analisis deskriptif. Melalui metode deskriptif, akan menggambarkan seluruh fakta yang diperoleh dilapangan. Dalam secara rinci penulis melakukan kegiatan analisis data dengan tahapan sebagai berikut; setelah wawancara dilakukan kepada responden, selanjutnya hasil wawancara tersebut ditranskripsikan dalam bentuk narasi, untuk kemudian penulis sesuaikan ketegoriannya berdasarkan variabel yang telah disusun.

## PEMBAHASAN

Proses penyelenggaraan perencanaan perlu diikuti oleh adanya mekanisme pemantauan kinerja kebijakan, rencana program, dan pembiayaan secara terpadu bagi penyempurnaan kebijakan perencanaan selanjutnya; dan mekanisme koordinasi perencanaan horizontal dan vertikal yang lebih difokuskan pada komunikasi dan dialog antarlembaga perencanaan dengan prinsip kebersamaan, kesetaraan, dan saling ketergantungan satu sama lain. Proses perencanaan dilaksanakan dengan memasukkan prinsip pemberdayaan, pemerataan, demokratis, desentralistik, transparansi, akuntabel, responsif, dan partisipatif dengan melibatkan seluruh unsur lembaga negara, lembaga pemerintah, masyarakat dan pemangku kepentingan. Pembangunan yang berorientasi pada pembangunan fisik atau infrastruktur, dalam pelaksanaannya sangat mensyaratkan keterlibatan langsung pada masyarakat penerima program pembangunan (partisipasi pembangunan). Karena hanya dengan partisipasi masyarakat penerima program, maka hasil pembangunan ini akan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Dengan adanya kesesuaian ini maka hasil pembangunan akan memberikan manfaat yang optimal bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan dapat diketahui bahwa politik anggaran merupakan sebuah musyawarah untuk mengubah suatu proyek yang dianggap kurang penting menjadi penting untuk dilaksanakan. Karena dalam pembahasan dalam pembangunan tugu zapin tidak dapat dipandang secara kasat mata, akan tetapi perlu dipandang secara spesifik dengan mempertimbangkan berbagai perspektif yang muncul dikalangan masyarakat. Perumusan Masalah Pembangunan Daerah mencakup hal-hal:

1. Masalah pembangunan daerah dirumuskan dengan mengutamakan tingkat keterdesakan dan kebutuhan masyarakat.
2. Rumusan permasalahan disusun secara menyeluruh mencakup tantangan, ancaman, dan kelemahan, yang dihadapi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah.
3. Penyusunan rumusan masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilengkapi dengan anggaran prakiraan maju, pencapaian sasaran kinerja dan arah kebijakan ke depan.

### **a. Riau Perencanaan Pembangunan Tugu Zapin oleh Pemerintah Provinsi Riau**

Pembangunan Tugu Zapin termasuk kedalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah merupakan arah pembangunan yang ingin dicapai daerah dalam kurun waktu 5 (lima) tahun, sesuai masa bhakti Kepala Daerah terpilih yang disusun berdasarkan visi, misi, dan program Kepala Daerah. Program dan kegiatan yang direncanakan sesuai urusan pemerintah yang menjadi batas kewenangan daerah, dengan mempertimbangkan kemampuan/kapasitas keuangan daerah. RPJM Daerah wajib disusun oleh Daerah-daerah yang telah memiliki Kepala Daerah hasil pemilihan langsung (PILKADA), dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. RPJM Daerah Kabupaten berpedoman pada RPJP Daerah Kabupaten serta memperhatikan sasaran pembangunan dalam RPJM Daerah Provinsi dan Standar Pelayanan Minimal yang telah ditetapkan oleh Pemerintah;
2. Memperhatikan seluruh aspirasi pemangku kepentingan pembangunan melalui penyelenggaraan musrenbang RPJM Daerah;
3. Apabila RPJM Daerah Provinsi belum tersedia, maka penyusunan RPJM Daerah Kabupaten memperhatikan Renstrada Provinsi;
4. Sebelum RPJP Daerah ditetapkan, penyusunan RPJM Daerah tetap dilaksanakan dengan mengesampingkan RPJP Daerah sebagai laporan.

RPJM Daerah memuat visi, misi, arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Di samping itu, RPJM Daerah juga memuat deskripsi kinerja pembangunan pada tahun akhir periode sebelumnya dan deskripsi rencana kinerja pembangunan pada tahun rencana, berupa sasaran hasil pembangunan jangka menengah yang ingin dicapai daerah pada akhir periode rencana secara terukur. Sasaran hasil pembangunan jangka menengah daerah ini dicapai melalui perumusan kebijakan-kebijakan. Setiap kebijakan memiliki satu rencana kerja yang terdiri dari satu atau beberapa program, dan setiap program terdiri dari beberapa kegiatan yang sudah diindikasikan memang perlu dilaksanakan, sehingga sasaran hasil pembangunan pada kebijakan tersebut dapat direalisasikan.

Dalam pembangunan tugu zapin yang dilaksanakain di Provinsi Riau merupakan kebijakan dari gubernur riau untuk mewujudkan visi dan misi Riau tahun 2020 yaitu sebagai pusat kebudayaan melayu se asia tenggara. Akan tetapi kebijakan yang dianggap ikremental dan kurangnya perencanaan tersebut membuat pembangunan tersebut menuai kontroversi yang tidak hanya di lingkungan masyarakat tetapi juga antar unit pemerintahan.

Sejalan dengan hal diatas, dalam perencanaan pembangunan tugu zapin seharusnya perlu dilaksanakan perencanaan yang matang dari pihak eksekutif sebelum pembangunan itu dilaksanakan, serta hendaknya perencanaan itu merujuk pada perencanaan pembangunan yang telah diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Bab II pasal 2 ayat 4 disebutkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk :

1. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan,
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antar pusat dan daerah.
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara rencana, penganggaran pelaksanaan dan pengawasan.
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat.
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Beberapa hal pokok yang dapat dikatakan sebagai unsur-unsur perencanaan yaitu meliputi:

1. Adapun asumsi yang didasarkan pada fakta. Ini berarti perencanaan hendaknya disusun dengan berdasarkan pada asumsi-asumsi yang didukung dengan fakta-fakta atau bukti-bukti yang ada. Hal ini menjadi penting karena hasil perencanaan merupakan dasar bagi pelaksanaan kegiatan atau aktivitas.
2. Adanya alternatif-alternatif atau pilihan-pilihan sebagai dasar penentuan kegiatan yang akan dilakukan. Ini berarti bahwa dalam menyusun rencana perlu memperhatikan berbagai alternatif atau pilihan sesuai dengan kegiatan yang akan dilaksanakan.
3. Adanya tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini perencanaan merupakan suatu alat/sarana untuk mencapai suatu tujuan melalui pelaksanaan kegiatan.
4. Bersifat memprediksi sebagai langkah mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan.
5. Adanya kebijaksanaan sebagai hasil keputusan yang harus dilaksanakan.

#### **b. Perencanaan Pembangunan Tugu Zapin oleh DPRD Provinsi Riau**

Kegiatan Perencanaan pembangunan pada tugu zapin merupakan kegiatan riset/penelitian, serta analisis daerah karena proses pelaksanaannya akan banyak menggunakan metode-metode riset, mulai dari teknik pengumpulan data, analisis data, hingga studi lapangan/kelayakan dalam rangka mendapatkan data-data yang akurat, baik dilakukan secara konseptual/dokumentasi maupun eksperimental. Analisis daerah mencakup evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah periode sebelumnya, kondisi dan situasi pembangunan saat ini, serta keadaan luar biasa.

1. Analisis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Bappeda provinsi dan kabupaten/kota bersama pemangku kepentingan.
2. Bappeda provinsi dan kabupaten/kota menyusun kerangka studi dan instrument analisis serta melakukan penelitian lapangan sebelum menyusun perencanaan pembangunan daerah.

Kebijakan pembangunan dapat diartikan sebagai pernyataan tujuan dan cita-cita yang harus menggambarkan keseluruhan arah dari aktivitas-aktivitas pembangunan yang diyakini sebagai sesuatu yang normatif. Program-program yang sudah dihasilkan, dirumuskan dalam bentuk pernyataan kebijakan (*policy statmen*) yang diharapkan akan menjadi dasar bagi perumusan kebijakan pemerintah daerah. Pernyataan kebijakan ini pada dasarnya merupakan jembatan antara produk-produk perencanaan pembangunan daerah dan kebijakan pembangunan daerah, karena didalamnya memuat tentang informasi-informasi utama mengenai hasil perencanaan pembangunan daerah sebagai bahan perumusan kebijakan.

Untuk menjembatani kebuntuan jalur aspirasi masyarakat terkait dengan anggaran, aspirasi ini perlu didorong secara politis lewat lembaga parlemen baik di pusat maupun di daerah. Upaya mendorong politik anggaran ini secara politis



dapat diupayakan dengan mendorong efektifitas proses reses DPRD untuk menyerap aspirasi masyarakat. Aspirasi yang tertampung kemudian dapat dibawa di dalam pembahasan panitia anggaran legislatif sebagai usulan daerah pemilihan (dapil). Proses ini tentu saja dapat dilakukan secara paralel dengan fasilitasi atau pendampingan hasil-hasil Musrenbang yang dihasilkan dari komunitas. Pengerucutan dari aspirasi lewat proses penyerapan reses dapat dirumuskan menjadi program unggulan dari masing-masing daerah pemilihan baik di skala kabupaten/kota, provinsi oleh DPRD.

*Monitoring* dan evaluasi merupakan dua fungsi manajemen yang saling terkait. *Monitoring* dalam prakteknya diidentikan dengan pengawasan, pengendalian atau pemantauan terhadap suatu aktivitas/kegiatan yang sedang berjalan, sedangkan evaluasi sering diartikan sebagai penilaian terhadap suatu hasil aktivitas yang dilakukan setelah kegiatan berjalan (selesai). Pengawasan ialah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi yang menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan evaluasi adalah proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil yang seharusnya dicapai. Pengawasan tidak mungkin dapat dilaksanakan tanpa kegiatan perencanaan dan rencana tidak akan tercapai secara optimal jika disertai dengan pelaksanaan fungsi pengawasan. Maksud dari pemantauan/pengawasan adalah untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan perencanaan pembangunan yang telah ditentukan sebelumnya, sehingga efisiensi dan efektifitas dapat tercapai. Oleh karena itu pengawasan terhadap implementasi perencanaan pembangunan daerah perlu dilakukan untuk:

1. Mengetahui sampai sejauh mana pelaksanaan hasil perencanaan dilaksanakan sesuai dengan yang telah ditetapkan (tidak keluar dari *master plan* yang telah dibuat).
2. Mengetahui apakah unit-unit melaksanakan kegiatan sesuai dengan fungsi dan perannya masing-masing.
3. Mengetahui apakah koordinasi yang dilakukan oleh setiap unit/instansi atau pelaksana proyek dengan pihak-pihak yang terkait (*stakeholders*) yang perlu.
4. Mengetahui apakah tempat pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut sesuai dengan peruntukannya yang telah ditetapkan.
5. Mencegah dan mengendalikan penyimpangan penyimpangan sehingga dapat dihindari, diminimalisir atau bahkan dihilangkan sama sekali.

Evaluasi bertujuan untuk menilai secara keseluruhan pengaruh dan dampak pada akhir program, yang akan menjadi landasan untuk meningkatkan atau menyempurnakan kebijakan berkenaan dengan program/proyek berikutnya. evaluasi dapat dibedakan menjadi:

1. Pra Evaluasi yakni evaluasi yang dilakukan pada saat program belum berjalan atau beroperasi pada tahap perencanaan. Evaluasi pada periode ini biasanya meliputi analisis aspek keuangan dan analisis ekonomis dari suatu kegiatan (*cost and benefits analisis*).
2. Evaluasi pada saat program tengah berjalan, pada evaluasi ini lebih difokuskan pada penilaian dari setiap tahap kegiatan yang sudah

dilaksanakan, walaupun belum bisa dilakukan penilaian terhadap keseluruhan dalam proses program.

3. Evaluasi setelah program, evaluasi ini biasanya disebut *post evaluation*. Dalam evaluasi ini dilakukan penilaian terhadap seluruh tahapan program yang dikaitkan dengan tingkat keberhasilannya, sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan dalam rumusan sasaran atau tujuan program.

## **1.2 . Respon Masyarakat dalam Pembangunan Tugu Zapin**

Politik anggaran dalam pembangunan tugu zapin yang terjadi dalam proses perencanaan pembangunan pada saat dilakukannya koordinasi antar pihak-pihak terkait dalam pembangunan tersebut. Dinas pekerjaan umum dan BAPPEDA bersama sama mengelolah anggaran secara detail dikarenakan tugu zapin merupakan proyek eksekutif. Sehingga pada bagian inilah berbagai bentuk lobi sering dilakukan oleh pihak-pihak tersebut.

Dari hasil penelitian yang dilakukan, proses penyerapan aspirasi melalui Musrenbang tidak dilakukan oleh setiap instansi pemerintah secara terpisah, tetapi melalui perwakilan dari setiap SKPD yang hadir dalam forum musyawarah. Di satu sisi, proses penyerapan tersebut lebih praktis dan berpeluang menangkap program atau isu yang sifatnya lintas SKPD. Di sisi lain, aspirasi yang disampaikan menjadi kurang fokus pada suatu sektor tertentu, sehingga mempersulit masing-masing SKPD untuk menterjemahkan aspirasi masyarakat, sehingga usulan masyarakat yang sering terungkap lebih banyak berupa permintaan atas pembangunan prasarana fisik alih-alih pengelolaan hutan secara lestari. Hal lain yang juga perlu diperhatikan adalah bagaimana memastikan bahwa aspirasi yang tertampung tidak hanya bersifat jangka pendek, tetapi juga jangka panjang.

Hilangnya usulan masyarakat dari proses Musrenbang disebabkan oleh beberapa faktor. Diantaranya adalah faktor alokasi dan distribusi anggaran yang terbatas untuk memenuhi semua tuntutan warga. Karena terlihat besar dan tidak realistis, maka pihak Panitia Anggaran Eksekutif cenderung menggunakan dokumen perencanaan yang *top down* sebagai alternatif kebijakan. Karena dari tingkatan desa proses inilah terputus, sistem perencanaan pembangunan daerah yang dikoordinasikan oleh Bappeda tidak dapat dianggap sebagai mekanisme yang dilakukan secara *bottom up*.

## **1.3. Dominasi Aktor Politik dalam Perencanaan Pembangunan Tugu Zapin**

Permasalahan penyusunan kebijakan dalam pembangunan sesungguhnya terletak pada interaksi aktor yaitu pemerintah daerah dan DPRD di mana masing-masing memiliki kewenangan yang pada akhirnya mempengaruhi proses penetapan kebijakannya. Pola interaksi Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses penyusunan kebijakan publik sangat penting dipelajari dan ditelaah secara lebih mendalam agar dapat dilihat kecenderungan dan pola interaksi yang terjadi untuk menciptakan proses perumusan kebijakan yang lebih konsisten dan logis. Pada umumnya interaksi pada tahapan pembahasan di panitia anggaran dan di

tingkat komisi cenderung lebih dominatif dari pihak DPRD. Sementara itu, pada tahapan perumusan KUA dan PPA justru legitimasi pemerintah daerah lebih dominan. Pada sisi lain interaksi kompromistik lebih banyak terjadi pada saat pembahasan akhir anggaran yang dibahas pada masing-masing SKPD yang ada. Perilaku aktor dalam proses penyusunan kebijakan pembangunan secara langsung memberikan implikasi terhadap proses perumusan kebijakan pembangunan yang dilakukan.

Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai dua lembaga yang memiliki kewenangan dalam hal penetapan peraturan daerah APBD seringkali mengabaikan kepentingan masyarakat dan lebih mementingkan kepentingan individu maupun kelompoknya sendiri. Inilah yang seringkali menyebabkan APBD kurang dirasakan kehadirannya oleh masyarakat luas. Selain itu dalam mekanisme perencanaan APBD belum membuka ruang keterlibatan luas masyarakat, sehingga menimbulkan resistensi pada tahap implementasi.

Secara umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah pernyataan tentang rencana pendapatan dan belanja daerah dalam periode tertentu (1 tahun). Pada awalnya fungsi APBD adalah sebagai pedoman pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah untuk satu periode. Selanjutnya, sebelum anggaran dijalankan harus mendapat persetujuan dari DPRD sebagai wakil rakyat. Dengan melihat hal tersebut maka seharusnya anggaran merupakan *power relation* antara pemerintah daerah, DPRD dan rakyat itu sendiri. Apabila dikaitkan dengan pembangunan tugu zapin di Provinsi Riau dapat diketahui bahwa kekuatan hubungan baik antara pemerintah daerah, DPRD, maupun rakyat tidak terjalin secara harmonis karena setiap kebijakan yang diambil hanya melibatkan beberapa pihak.

## **PENUTUP**

### **1.1. Kesimpulan**

Dari hasil penelitian ini didapatkan bahwa, perencanaan pembangunan tugu zapin dikota pekanbaru terjadi ketidaksesuaian dalam koordinasinya yang akhirnya menyebabkan terjadinya kontroversi di lingkungan masyarakat. Kurang partisipatifnya pengelolaan menjadikan faktor utama terjadinya kontroversi itu sendiri. Hal itu dapat dilihat dari upaya lobi-lobi yang dilakukan oleh kedua pihak yaitu eksekutif dan legislatif untuk merubah suatu proyek dari tidak urgen menjadi proyek yang urgen. Pembahasan yang kurang spesifik oleh instansi terkait menyebabkan perencanaan pembangunan tidak berjalan sesuai dengan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Secara aktual pembahasan mengenai pembangunan tugu zapin dikota pekanbaru memberikan pemahaman bahwa relasi kedua aktor ini yaitu antara Banggar dan TAPD terjadi secara harmoni, kedua unit tersebut selalu berupaya menghindari konflik serta saling menjaga kepentingan masing-masing. Dalam penelitian ini juga terlihat bahwa, jumlah legislator yang mewakili wilayahnya menjadi faktor penentu masuknya aspirasi masyarakat di daerah pemilihannya dalam agenda pembahasan anggaran, karena kontestasi yang terjadi kemudian

menempatkan DPRD sebagai aktor dominan dalam pembahasan anggaran. Hal ini justru menyebabkan terjadinya disparitas terhadap daerah pemilihan lainnya yang memiliki anggota legislatif yang sedikit. Kebijakan anggaran mengalir dari kepentingan para aktor eksekutif dan legislatif dan turun kepada masyarakat, bukannya dari kepentingan masyarakat naik mempengaruhi pandangan dan nilai dari aktor tersebut. Akibatnya kemudian, keberpihakan anggaran kepada kepentingan masyarakat sangat minim dan bisa juga dikatakan tidak sama sekali.

Langkah-langkah yang bisa diambil masyarakat adalah Masyarakat dapat melaporkan program dan kegiatan yang dianggap tidak sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, hal ini tertuang jelas pada peraturan pemerintah no 8 tahun 2008, serta laporan tersebut harus disertai dengan data dan informasi yang akurat. Dari laporan tersebut Pemerintah daerah dapat menindaklanjuti laporan dari masyarakat dan berdasarkan pertimbangan Kepala Bappeda dan Kepala SKPD. Mekanisme penyampaian dan tindak lanjut laporan dari masyarakat diatur lebih lanjut oleh pemerintah daerah.

## **1.2. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian ini, disarankan agar Pemerintah Daerah memberikan akses yang luas kepada masyarakat bersama-sama dengan LSM yang peduli dengan anggaran publik Provinsi Riau untuk terlibat secara aktif dan mengawal setiap proses perencanaan dan penganggaran daerah.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **a. Sumber buku**

- Deddy Supriadi Bratakusumah, Dadang Solihin. 2001. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* Jakarta: PT Gramedia Pustaka Umum
- Hamid Patilima. 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta
- HAW. Widjaja. 2002. *Otonomi daerah dan daerah otonom* Jakarta: PT Raja Grafindo Pustaka
- I Made Leo Wiratma, M. Djidjono, dan TA. Legowo. 2007. *Membangun Indonesia Dari Partisipasi Publik Dan Politik Anggaran Daerah*. Yogyakarta: Kanisius.
- Ishak. 2010. *Posisi Politik Masyarakat Dalam Otonomi Daerah*. Jakarta: Penaku.
- Koentjraningrat(ed).1988. *Metode-metode Penelitian Masyarakat* . Jakarta: Gramedia
- Riyadi dan Deddy Supriadi Bratakusumah. 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Umum.
- Sony Yuwono, Tengku Agus Indrajaya, Dan Haryandi. 2005. *Penganggaran Sektor Publik*, Malang: Bayumedia
- William N. Dunn. 1999. *pengantar Analisis Kebijakan Publik* Yogyakarta: Gadjha Madaha University Press.

**b. Sumber jurnal dan majalah**

Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. 1996. *Natuna : Pembangunan dan Otonomi Daerah*. Pekanbaru: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau.

Budi Cahyono\Majalah PP\Th 2002\edisi 28\Bahan Final\Kunarjo.doc

**c. Sumber Undang-undang atau peraturan perundang-undangan**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

**d. Sumber Internet**

[situbondokab.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=143](http://situbondokab.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=143).

<http://hendrakarianga.com/politik-anggaran-di-era-otonomi-daerah/>

<http://www.harianbhirawa.co.id/opini/35128-buruknya-politik-anggaran-daerah>.