
PERILAKU OPORTUNISTIK LEGISLATIF
DALAM PENGANGGARAN DAERAH

Oleh:
Moch. Shulthoni
UNIVERSITAS JEMBER

Abstrak

Artikel ini membahas mengenai bagaimana penyalahgunaan power dilakukan oleh legislatif terjadi dalam proses pengalokasian sumberdaya di anggaran, peran legislatif dalam penganggaran di Indonesia dengan menggunakan perspektif keagenan, dan perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran publik. Penganggaran publik adalah pencerminan dari kekuatan relatif dari berbagai *budget actors* yang memiliki kepentingan atau preferensi berbeda terhadap *outcomes* anggaran. Ketika politisi berperilaku korup maka hal ini menyangkut dengan keuntungan pribadi yang akan didapatkan melalui jumlah anggaran pemerintah. Artinya korupsi dan *rent-seeking activities* di pemerintahan berpengaruh terhadap jumlah dan komposisi pengeluaran pemerintah.

Perilaku oportunistik politisi dalam pembuatan keputusan investasi publik karena *capital spending is highly discretionary*, para politisi membuat keputusan-keputusan terkait dengan: (1) besaran anggaran investasi publik, (2) komposisi anggaran investasi publik tersebut, (3) pemilihan proyek-proyek khusus dan lokasinya, dan (4) besaran rancangan setiap proyek investasi publik. Keputusan tersebut terkait dengan pemberian kontrak kepada pihak luar, yang dapat menghasilkan aliran rente berupa *commissions*. Representasi politik yang tidak layak dan institusi yang lemah mengakibatkan banyak peluang untuk melakukan *political corruption*. Perubahan posisi legislatif yang menjadi *powerful* menyebabkan legislatif memiliki *power* untuk merubah usulan anggaran yang diajukan eksekutif.

Kata Kunci: Legislatif, Anggaran, Perilaku Oportunistik

LATAR BELAKANG

Kebijakan otonomi daerah di Indonesia telah membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap hubungan Pemerintah Daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau legislatif, di mana legislatif memilih dan memberhentikan kepala daerah. Hal ini menunjukkan bahwa di antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan (Halim, 2002; Halim dan Abdullah, 2006). Perubahan ini juga berimplikasi pada kian besarnya peran legislatif dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk penganggaran daerah.

Secara faktual di Indonesia saat ini, banyak mantan dan anggota legislatif yang divonis bersalah oleh pengadilan karena menyalahgunakan APBD. Kemungkinan hal ini terkait dengan peran legislatif yang sangat besar dalam penganggaran, terutama pada tahap perencanaan atau perumusan kebijakan

anggaran dan pengesahan anggaran. Dugaan adanya misalokasi dalam anggaran karena politisi memiliki kepentingan pribadi dalam penganggaran dinyatakan oleh Keefer dan Khemani (2003), Mauro (1998a, 1998b), dan Tanzi dan Davoodi (2002).

Kondisi *powerful* yang dimiliki legislatif menyebabkan tekanan kepada eksekutif menjadi semakin besar. Posisi eksekutif yang "lebih rendah" dari legislatif membuat eksekutif sulit menolak "rekomendasi" legislatif dalam pengalokasian sumber daya yang memberikan keuntungan kepada legislatif, sehingga menyebabkan *outcome* anggaran dalam bentuk pelayanan publik mengalami distorsi dan merugikan publik. Pernyataan tersebut meskipun penganggaran merupakan bagian dari sistem informasi yang dapat digunakan untuk mengurangi oportunisme agen (Eisenhardt, 1989), kenyataannya dalam proses pengalokasian

sumber daya selalu muncul konflik kepentingan di antara *actors* (Jackson, 1982). Fenomena *self-interest* dalam penganggaran publik tersebut dapat dijelaskan melalui teori keagenan sebagai landasan teoretis (Christensen, 1992; Johnson, 1994; Smith dan Bertozzi, 1998).

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 & 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 *face* penyusunan anggaran di saat mana keputusan politik sangat dominan dengan cara mengalihkan alokasi sumber daya publik. Berbeda dengan korupsi yang terjadi dalam pelaksanaan anggaran disebut korupsi administratif (*administrative corruption*) karena keputusan administrasi lebih dominan. Pada akhirnya korupsi politik akan menyebabkan korupsi administratif.

Perkembangannya kemudian, posisi legislatif yang kuat berdasarkan UU 22/1999 mengalami perubahan setelah UU tersebut diganti dengan UU 32/2004. Salah satu perubahan terpenting adalah dalam hal pemilihan kepala daerah, yang dipilih langsung oleh rakyat tanpa melalui perantaraan legislatif, sehingga pemberhentian kepala daerah juga bukan kewenangan dari legislatif. Selain itu, PP 110/2000 yang mengatur kedudukan keuangan DPRD, yang mengandung kemungkinan bisa interpretasi atas anggaran DPRD, diganti dengan PP 24/2004. Perubahan ini diharapkan mengurangi perilaku oportunistik legislatif dengan memanfaatkan *discretionary power* yang dimilikinya (Halim dan Abdullah, 2006).

Berdasarkan pemahaman di atas, motivasi yang melandasi penelitian ini adalah: **pertama**, belum ada penjelasan ilmiah dan empiris dalam perspektif akuntansi dan penganggaran publik yang menjelaskan bagaimana penyalahgunaan power dilakukan oleh legislatif terjadi dalam proses pengalokasian sumberdaya di anggaran.

Kedua, studi mengenai peran legislatif dalam penganggaran di Indonesia dengan menggunakan perspektif keagenan belum dilakukan karena pendekatan anggaran yang digunakan sebelumnya tidak memungkinkan menggali lebih jauh perilaku oportunistik legislatif.

Ketiga, fakta bahwa anggaran tidak berpengaruh terhadap *outcome* (Ablo & Reinikka, 1998) karena adanya alokasi anggaran yang terdistorsi oleh politisi yang korup (Mauro, 1998a; 1998b) dan kepentingan politis (Keefer & Khemani, 2003, 2004). Untuk itu, dipandang perlu penjelasan lebih mendalam tentang perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran publik.

PENGANGGARAN PUBLIK DAN POLITIK ANGGARAN

Lebih dari enam puluh tahun lalu, V.O. Key sudah mengisyaratkan bahwa penganggaran memiliki satu masalah paling mendasar, yakni keterbatasan sumber daya. Key (1940) mengajukan pertanyaan berikut: "*on what basis shall it be decided to allocate x dollars to activity A instead of activity B?*" Keterbatasan sumber daya yang dimiliki menyebabkan proses pembuatan keputusan pengalokasian menjadi sangat dinamis, terlebih lagi dalam kondisi di mana terdapat banyak pihak dengan kepentingan dan preferensi yang berbeda (Rubin, 1993).

Penganggaran atau proses penyusunan anggaran publik memiliki karakteristik berbeda dengan penganggaran dalam bisnis. Menurut Lee dan Johnson (1998) karakteristik tersebut mencakup: (1) ketersediaan sumber daya; (2) motif laba; (3) barang publik; (4) eksternalitas; (5) penentuan harga pelayanan publik, dan (6) perbedaan lain seperti intervensi pemerintah terhadap perekonomian melalui anggaran, kepemilikan atas organisasi,

dan tingkat kesulitan dalam proses pembuatan keputusan.

Anggaran merupakan alat utama pemerintah untuk melaksanakan semua kewajiban, janji, dan kebijakannya ke dalam rencana-rencana konkrit dan terintegrasi dalam hal tindakan apa yang akan diambil, hasil apa yang akan dicapai, pada biaya berapa dan siapa yang akan membayar biaya-biaya tersebut (Dobell dan Ulrich, 2002). Pendapat lain yakni Freeman dan Shoulders (2003:94) menyatakan bahwa anggaran yang ditetapkan dapat dipandang sebagai suatu kontrak kinerja antara legislatif dan eksekutif. Menurut Rubin (1993:4), penganggaran publik adalah pencerminan dari kekuatan relatif dari berbagai *budget actors* yang memiliki kepentingan atau preferensi berbeda terhadap *outcomes* anggaran. Adanya keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah menjadi alasan mengapa penganggaran menjadi mekanisme terpenting untuk pengalokasian sumber daya. Bagi Hagen et al. (1996), penganggaran di sektor publik merupakan suatu *bargaining process* antara eksekutif dan legislatif.

Penganggaran setidaknya mempunyai tiga tahapan, yakni: (1) perumusan proposal anggaran; (2) pengesahan proposal anggaran, dan (3) pengimplementasian anggaran yang telah ditetapkan sebagai produk hukum (Samuels, 2000).

Pendapat Hagen (2002) penganggaran terbagi ke dalam empat tahapan, yaitu *executive planning*, *legislative approval*, *executive implementation*, dan *ex post accountability*. Pada kedua tahapan pertama terjadi interaksi antara eksekutif dan legislatif dan politik anggaran paling mendominasi, sementara pada (dua) tahap terakhir hanya melibatkan birokrasi sebagai agen.

1. Proses Penyusunan Anggaran di Indonesia

Penerapan autonomi daerah di Indonesia, tak terlepas dari perubahan paradigma dalam pengelolaan dan penganggaran daerah. Penganggaran kinerja (*performance budgeting*) merupakan konsep dalam penganggaran yang menjelaskan keterkaitan antara pengalokasian sumber daya dengan pencapaian hasil yang dapat diukur. Penganggaran berbasis kinerja mulai diterapkan di Indonesia berdasarkan PP

105/2000 dan Kepmendagri 29/2002 pada tahun anggaran 2003 atau 2004. Anggaran kinerja mendorong partisipasi dari *stakeholders* sehingga tujuan pencapaian hasil sesuai dengan kebutuhan publik. Legislatif diberi kesempatan untuk berperan aktif dalam penyusunan dan penetapan anggaran sebagai produk hukum.

Proses penyusunan anggaran dalam penganggaran kinerja dimulai dari satuan kerja-satuan kerja yang ada di Pemda, melalui dokumen usulan anggaran yang disebut Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). RASK kemudian diteliti oleh tim anggaran eksekutif untuk dinilai kelayakannya (berdasarkan urgensi dan ketersediaan dana) diakomodasi dalam RAPBD yang akan disampaikan kepada legislatif. RAPBD kemudian dipelajari oleh panitia anggaran legislatif dan direspon oleh semua komisi dan fraksi dalam pembahasan anggaran.

Pembahasan anggaran, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui *bargaining* (dengan acuan AKU dan SP) sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi eksekutif untuk melaksanakan aktivitasnya dalam pemberian pelayanan publik dan acuan bagi legislatif untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan penilaian kinerja eksekutif dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah.

2. Hubungan Keagenan dalam Penganggaran Sektor Publik

Teori keagenan yang menjelaskan hubungan prinsipal dan agen berakar pada teori ekonomi, teori keputusan, sosiologi, dan teori organisasi. Teori keagenan menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (*agent*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal. Lupia dan McCubbins (2000) menyatakan "*delegation occurs when one person or group, a principal, select another person or group, an agent, to act on the principal's behalf*".

Menurut Ross (1973) contoh-contoh hubungan keagenan sangat universal.

Para teoretisi berpegang pada proposisi bahwa *agents behave opportunistically toward principals*. Carr dan Brower (2000) menegaskan bahwa *"opportunism implies that whenever cooperation among people requires one party (principal) to delegate responsibility to another (agency), losses due to to agent self-interest can be expected to result"*. Pendapat yang diutarakan Elgie dan Jones (2000) menyatakan adanya *principal drift*, yakni ketika prinsipal tidak mematuhi kesepakatan pendelegasian yang telah dibuat.

Hubungan principal agen terjadi *whenever one individual's actions have an effect on another individual atau whenever one individual depends on the action of another* (Gilardi, 2001). Stiglitz (1999) menyatakan bahwa masalah keagenan terjadi pada semua organisasi, baik publik maupun privat. Menurut Lane (2003), *"...the modern democratic state is based on a set of principal-agent relationships in the public sector."* Menurut Bergman dan Lane (1990), *principal-agent framework* merupakan pendekatan yang menjanjikan untuk menganalisis komitmen kebijakan publik karena pembuatan dan pengimplementasiannya melibatkan persoalan kontraktual yang berkaitan dengan asimetri informasi, *moral hazard*, *bounded rationality*, and *adverse selection*. Menurut Andvig et al. (2001) *principal-agent* model sangat berguna dalam menjelaskan masalah insentif dalam institusi publik karena dua hal: (1) terdapat beberapa prinsipal dengan masing-masing tujuan dan kepentingan yang tidak koheren dan (2) prinsipal bisa berlaku korup dan tidak bertindak sesuai kepentingan masyarakat tetapi mengejar kepentingannya sendiri.

Teori keagenan berfokus pada persoalan asimetri informasi: *agent* mempunyai informasi lebih banyak tentang kinerja aktual, motivasi, dan tujuannya yang sesungguhnya, yang berpotensi menciptakan *moral hazard* dan *adverse selection*. Prinsipal sendiri harus mengeluarkan biaya (*costs*) untuk memonitor kinerja *agents* dan menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien (Petrie, 2002). Adanya asimetri informasi di antara eksekutif-legislatif dan legislatif-pemilih menyebabkan terbukanya ruang bagi terjadinya perilaku oportunistik dalam proses penyusunan anggaran yang justru lebih besar

daripada dunia bisnis yang memiliki *automatic checks* berupa persaingan (Kasper dan Streit, 1999).

Menurut Moe (1984) dan Strom (2000), hubungan keagenan dalam penganggaran publik adalah antara: (1) pemilih-legislatif; (2) legislatif-pemerintah; (3) menteri keuangan-pengguna anggaran; (4) perdana menteri-birokrat, dan (5) pejabat-pemberi pelayanan.

Hal yang sama dikemukakan juga oleh Gilardi (2001), yang melihat hubungan keagenan sebagai hubungan pendelegasian (*chains of delegation*). Studi tentang penganggaran publik dengan menggunakan konsep keagenan belum banyak dilakukan dan sering diperdebatkan. Smith dan Bertozzi (1998) menyatakan bahwa:

"Because implicit and explicit contractual relationship pervade the entire budget making process, principal-agent theory can make a major contribution toward developing more inclusive and accurate models of most stages of public budgeting... The application of principal-agent models by practitioners offers a more powerful analytic tool , for both preparing and implementing public budget. "

3. Hubungan Keagenan antara Eksekutif dan Legislatif

Hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif adalah agen dan legislatif adalah prinsipal (Halim dan Abdullah, 2006; Fozzard, 2001; Moe, 1984; Strom, 2000). Lupia dan McCubbins (1994) 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. "

Johnson (1994:5) menyebut hubungan eksekutif/birokrasi dengan legislatif/kongres dengan nama *self-interest model*. *Legislators* ingin dipilih kembali, birokrat ingin memaksimumkan anggarannya, dan konstituen ingin memaksimumkan utilitasnya. Agar terpilih kembali, *legislators* mencari program dan *projects* yang membuatnya populer di mata konstituen. Birokrat mengusulkan program-program baru karena ingin *agency*-nya berkembang dan konstituen percaya mereka menerima *benefits* dari pemerintah karena semua pihak dapat "bertemu" dalam *action* yang sama, maka konsensus di antara *legislators* dan birokrat merupakan keniscayaan, bukan pengecualian.

Prinsipal, legislatif dapat juga berperilaku moral hazard atau dalam merealisasikan *self-interest*nya (Elgie & Jones, 2001). Menurut Colombatto (2001), 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.

4. Hubungan Keagenan Antara Legislatif dan Publik (Voters)

Groehendijk (1997) menyatakan bahwa *without doubt, the relationship between voters and politicians in a representative democracy can be considered to be a principal-agent relationship*. Legislatif (politisi) adalah agen dan publik (pemilih) adalah prinsipal (Fozzard, 2001; Moe, 1984). Lupia dan McCubbins (2000) dan Andvig et al. (2001) menyatakan bahwa *citizens* atau *voters* adalah prinsipal bagi perlemen. Mitchell (2000) lebih tegas menyatakan bahwa *voters* adalah *the ultimate principals*.

Hagen (2002) berpendapat bahwa hubungan keagenan antara *voters* legislatif pada dasarnya menunjukkan bagaimana *voters* memilih politisi untuk membuat kebijakan publik bagi mereka dan mereka memberikan dana dengan membayar pajak. Kesimpulannya bahwa politisi diharapkan mewakili kepentingan prinsipalnya ketika legislatif terlibat dalam pengalokasian anggaran. Pada kenyataannya, legislatif tidak selalu memiliki preferensi yang sama dengan publik

(Groehendijk, 1997). Lupia dan McCubbins (2000) mengingatkan bahwa pendelegasian memiliki konsekuensi terjadinya *abdication*, yakni *agents are unconstrained by how their actions affect their principals*. Persoalan *abdication* menjadi semakin nyata ketika tidak ada institusi formal yang berfungsi mengawasi kinerja legislatif.

Menurut Hagen (2002), sesungguhnya *voters* berkeinginan menghilangkan peluang oportunisme legislatif melalui suatu aturan yang menentukan apa harus mereka lakukan pada kondisi tertentu. Meskipun demikian membuat aturan untuk sesuatu yang tidak jelas dan tingginya kompleksitas situasi yang dihadapi menyebabkan kontrak yang sempurna sulit dibuat karenanya hubungan keagenan *voters-politisi* dapat dipandang sebagai *incomplete contract* (Seabright, 1996).

5. Peran Legislatif dalam Penganggaran

Selama dua dekade terakhir peran legislatur dalam pembuatan kebijakan publik dan penganggaran semakin meningkat (Schick, 2001). Menggunakan studi kasus pada empat *agency*, Johnson (1994) menemukan bahwa birokrasi merespon tekanan yang diberikan oleh legislatur dalam proses pembuatan kebijakan dan anggaran. Hyde dan Shafritz (1978:324) 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 dan 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. 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, mengubah jumlah anggaran dan kedua, mengubah distribusi belanja/pengeluaran dalam anggaran. Mengikuti urutan *legislative power* yang umum berlaku, 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.*

(Samuels, 2000).

Indonesia, penyusunan usulan anggaran atau rancangan APBD oleh eksekutif didasarkan pada arah dan kebijakan umum (AKU) dan strategi dan prioritas (SP) yang diturunkan dari rencana strategis daerah (Renstrada). AKU dan SP dinyatakan dalam sebuah nota kesepakatan antara eksekutif dan legislatif. Pada tahap formulasi relatif tidak terjadi konflik antara eksekutif dan legislatif, sementara pada tahap berikutnya, yakni ketika rancangan anggaran diusulkan menjadi anggaran yang ditetapkan biasanya harus melalui perdebatan dan negosiasi di antara kedua belah pihak.

Penganggaran di beberapa daerah di Indonesia terjadi konflik antara legislatif dengan pemerintah. Sebagai contoh dalam hal (1) penyusunan APBD, terutama pada pos anggaran belanja untuk DPRD, (2) kedudukan keuangan DPRD terhadap PAD, (3) kedudukan protokoler anggota DPRD beserta fasilitas-fasilitasnya, dan (4) pembahasan laporan pertanggungjawaban tahunan kepala daerah (Yudoyono, 2003). Abdullah (2004) menemukan bahwa DPRD mempunyai preferensi berbeda dengan eksekutif atas jumlah anggaran untuk pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum. Anggaran belanja bidang pekerjaan umum diusulkan lebih tinggi, sementara belanja pendidikan dan kesehatan lebih rendah.

6. Oportunisme Legislatif dalam Penganggaran

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). Pendapat lain menyatakan bahwa publik memilih politisi untuk membuat keputusan tentang penggunaan sumber daya bagi mereka di pemerintahan sehingga belanja publik sesungguhnya adalah cerita tentang beberapa politisi yang menghabiskan uang orang lain (Hagen, 2002).

Politisi dapat memanfaatkan posisinya untuk memperoleh *rents*. Manipulasi politisi 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. 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."

Teori ekonomi dan *common sense* menunjukkan bahwa jenis jenis belanja pemerintah membuka peluang untuk *lucrative opportunities* (Mauro, 1998a). Isu-isu penting

dalam pengalokasian sumber daya ke dalam belanja publik adalah (1) rentseeking behavior (Krueger, 1974) dan (2) pemilihan barang atau pelayanan untuk program-program yang sulit untuk dimonitor orang lain (Mauro, 1998a: 1998b). Misalnya, belanja untuk barang-barang khusus dan berteknologi tinggi merupakan contoh belanja yang mudah dikorupsi karena tidak banyak atau tidak ada orang yang memahami barang tersebut (Shleifer dan Vishny, 1993).

Martinez-Vazquez et al. (2004) memberikan argumen tentang motivasi/insentif dan peluang korupsi dalam sisi belanja anggaran pemerintah. Insentif korupsi adalah kurangnya standar etika dan moral, kemungkinan terdeteksi yang rendah, pengawasan dan sanksi yang lemah, atau ketidakcukupan gaji dan insentif lainnya. Mereka menyatakan bahwa seorang politisi yang berpengaruh cenderung mendukung proyek tertentu bukan karena prioritas atas kegiatan tersebut tetapi karena suap yang akan diperoleh atau keuntungan untuk dirinya sendiri.

Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan dua sektor pelayanan publik paling penting dipenuhi oleh pemerintah (Ablo dan Reinikka, 1998) sehingga alokasi anggaran untuk kedua sektor ini relatif besar dibanding sektor lain. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa pendidikan dan kesehatan merupakan bentuk pelayanan publik yang paling mendasar dan karenanya menjadi fokus utama pembelaan legislatif di pemerintahan. Pendapat lain menyatakan bahwa belanja untuk pendidikan dan kesehatan bukanlah area yang dapat memberikan peluang untuk korupsi sehingga anggaran pendidikan, kesehatan, dan sosial akan diperkecil (Gupta et al., 2002; Mauro, 1998a; Schiavo-Campo, 1999).

Fczykloglu et al. (1998) menemukan bahwa ketika bantuan luar negeri ditujukan untuk peningkatan kualitas pendidikan, pemerintah akan menggeser alokasi dana yang sebelumnya sudah disiapkan untuk sektor pendidikan ke sektor lain namun ketika bantuan tersebut ditujukan untuk mendukung investasi publik, pemerintah tetap mempertahankan alokasi dana yang telah disiapkan untuk investasi tersebut.

Hasil penelitian Tanzi dan Davoodi (2002) memberi bukti tentang perilaku oportunistik politisi dalam pembuatan keputusan investasi publik karena *capital spending is highly discretionary*, para politisi membuat keputusan-keputusan terkait dengan: (1) besaran anggaran investasi publik, (2) komposisi anggaran investasi publik tersebut, (3) pemilihan proyek-proyek khusus dan lokasinya, dan (4) besaran rancangan setiap proyek investasi publik. Keputusan tersebut terkait dengan pemberian kontrak kepada pihak luar, yang dapat menghasilkan aliran rente berupa *commissions*.

Kesimpulannya bahwa korupsi sangat berpengaruh terhadap keputusan alokasi anggaran untuk *capital projects* (Tanzi dan Davoodi, 2002). Akibatnya korupsi akan meningkatkan jumlah, besaran dan kompleksitas proyek, sehingga menyebabkan (1) pembesaran rasio investasi publik terhadap GDP, (2) penurunan produktifitas investasi publik tersebut, (3) pengurangan alokasi untuk belanja pelayanan publik lainnya, seperti operasi dan pemeliharaan, pendidikan, dan kesehatan, dan (4) penurunan dalam pertumbuhan ekonomi.

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, yang tidak pernah menguntungkan kaum miskin. Saat keputusan pengalokasian dibuat, motivasi terhadap preferensi pengeluaran terkait dengan moral hazard legislatif. Preferensi legislatif adalah pada proyek infrastruktur karena lebih mudah digunakan sebagai bentuk pemenuhan atas janji kepada voters-nya (Keefer dan Khemani, 2003).

Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan kebutuhan dasar rakyat yang semestinya diberikan oleh pemerintah dan sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi (Davoodi et al., 2003; Gupta et al., 2002), sehingga keberpihakan legislatif kepada sektor ini merupakan keniscayaan. Penjelasan teoretis atas ketidakberpihakan legislatif pada sektor-sektor tersebut dapat dilihat dari konsep hubungan keagenan karena anggota parlemen memiliki kecenderungan menciptakan rente (*rent creation*). 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.

Perubahan posisi legislatif yang menjadi *powerful* menyebabkan legislatif memiliki *power* untuk merubah usulan anggaran yang diajukan eksekutif. Legislatif yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban dan mengadakan penyelidikan terhadap eksekutif menjadi sangat berwibawa dalam proses anggaran. Artinya, legislatif sebagai agen dari publik berpeluang melakukan *moral hazard* (Hagen, 2002). Ini penyalahgunaan *discretionary power* dengan melanggar kesepakatan (*agreement*) yang telah dibuat (Colombatto, 2001).¹²

Stiglitz (1999) menyatakan bahwa sumber dana mempengaruhi kehati-hatian seorang *agent* dalam membuat kebijakan penggunaannya. Hubungan antar pemerintah, perilaku ini disebut *flypaper effect* (Moisio, 2002), yakni adanya perbedaan respon belanja atas sumber pendapatan atau penerimaan pemerintah. Konteks peran legislatif dalam penganggaran, adanya motif *self-interest* akan mempengaruhi pengalokasian dana di dalam anggaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Syukri. 2004. *Perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah: Pendekatan principal-agent theory*. Makalah disajikan pada Seminar Antarbangsa di Universitas Bengkulu, Bengkulu, 4-5 Oktober 2004.
- Able, Emmanuel & Ritva Reinikka. 1998. *Do budget really matter? Evidence from public spending on education and health care in Uganda*. World Bank, Policy Research Paper 1926.
- Allard, Richard J. 1995. *The measurability of budget related rent-seeking*. Public Choice 85: 389-394.
- Andvig, Jens Chr., Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener & Tina Soreide. 2001. *Corruption: A review of contemporary research*. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights Report R 2001: 7. Web: <http://www.cmi.no>.
- Camarer, L. 1997. *Poverty and corruption in South Africa: Government corruption in poverty alleviation programs*.
- Can, Jered B. & Ralph S. Brewer. 2000. *Principled opportunism: Evidence from the organizational middle*. Public Administration Quarterly (Spring): 109-138.
- Christensen, Jorgen Gronnegard. 1992. *Hierarchical and contractual approaches to budgetary reform*. Journal of Theoretical Politics 4(1): 67-91.
- Colombatto, Enrico. 2001. *Discretionary power, rent-seeking and corruption*. University di Torino & ICER, working paper.
- Davoodi, Hamid R., Erwin R. Tiongson, & Sawitree S. Asawanuchit. 2003. *How useful are benefit incidence analyses of*

- public education and health spending?*. IMF Working Paper WP/03/227.
- Deller, Steven, Craig Maher, & Victor Lledo. 2002. *Wisconsin local government, state shared revenues and the illusive flypaper effect*. University of Wisconsin-Madison, working paper.
- Devarajan, Shantayanan, Vinaya Swaroop, & Heng-fu Zou. 1996. *The composition of public expenditure and economic growth*. Journal of Monetary Economics 37: 313-344.
- Dobell, Peter & Martin Ulrich. 2002. *Parliament's performance in the budget process: A case study*. Policy Matters 3(2): 1-24.
- Eisenhardt, Kathleen M. 1989. *Agency theory: An assessment and review*. Academy Management Review 14(1): 57-74.
- 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).
- Feyzioglu, Tarhan, Vinaya Swaroop, & Min Zhu. 1998. *A panel data analysis of the fungibility of foreign aid*. World Bank Economic Review 12(1): 29-58.
- 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.
- Freeman, Robert J. & Craig D. Shoulders. 2003. *Governmental and Nonprofit Accounting Theory and Practice*. Seventh edition. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Garamfalvi, L. 1997. *Corruption In The Public Expenditures Management Process*. Paper presented at 8 International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru, 7-11 September. Gilardi, Fabrizio. 2001.]