

POLITIK ANGGARAN : KEBIJAKAN DANA BAGI HASIL MIGAS DALAM APBD KABUPATEN BOJONEGORO TAHUN 2015

*Andik Setiawan**

Abstrak

Penelitian ini mengkaji proses politik anggaran tata kelola kebijakan Dana Bagi Hasil Migas dalam APBD Kabupaten Bojonegoro dan implikasinya terhadap pelayanan publik, terutama untuk lima layanan dasar masyarakat yang meliputi pendidikan, kesehatan, infrastruktur, air bersih, dan transportasi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif yang berfokus pada proses politik penganggaran yang terjadi di pemerintahan daerah, dengan melakukan wawancara kepada informan kunci yaitu eksekutif, legislatif, kontraktor atau pengusaha lokal, serta masyarakat Bojonegoro terutama yang berada di wilayah terdampak migas. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori proses politik anggaran oleh Wildavsky dan Caiden. Penelitian ini membuktikan bahwa proses politik yang ada dalam penganggaran khususnya dalam Kebijakan Dana Bagi Hasil Migas memberikan dampak yang signifikan terhadap pelayanan publik di Kabupaten Bojonegoro. Seringkali kemudian terjadi ketimpangan dalam banyak hal seperti pelayanan pendidikan, infrastruktur, dan kesehatan yang masih belum merata dan menyeluruh. Bahkan kemudian hanya segelintir orang yang menikmati keuntungan dari kebijakan Dana Bagi Hasil Migas, misalnia oknum pemerintah daerah, anggota DPRD, dan pengusaha lokal daerah.

Kata kunci : Politik Anggaran, Dana Bagi Hasil Migas, Eksekutif, Legislatif, Pelayanan Publik

* Mahasiswa Ilmu Politik Universitas Airlangga

Pendahuluan

Penerapan desentralisasi dalam sistem pemerintahan daerah sebenarnya telah lama dilaksanakan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintah Daerah. Hal tersebut bertujuan untuk memberikan kewenangan terhadap daerah supaya mengelola sumber daya yang ada secara mandiri. Sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, daerah diberikan otonomi seluas-luasnya dalam mengelola pemerintahan di daerah. Sejak era otonomi daerah inilah terdapat konsekuensi terhadap pola relasi antara eksekutif dan legislatif di daerah. Pola hubungan antara eksekutif dan legislatif kemudian menjadi setara, atau mitra dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sehingga sifatnya adalah koordinatif, di mana legislatif dan eksekutif bersama-sama membuat kebijakan melalui mekanisme masing-masing yang kemudian menjadi produk yang dinamakan Peraturan Daerah (Perda). Sehingga dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah, eksekutif dan legislatif dituntut untuk kolaboratif dan kompromi dalam merumuskan sebuah kebijakan. Seiring dengan dengan pelaksanaan desentralisasi, lembaga pemerintahan daerah juga mendapatkan kewenangan dalam mengatur pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 mengenai Perimbangan Keuangan Daerah. Eksekutif bersama legislatif mengidentifikasi potensi ekonomi dan potensi lain yang dimiliki oleh daerah untuk menyusun Anggaran Penerimaan Belanja Daerah yang terdiri dari struktur-struktur APBD.

Anggaran harus dipahami sebagai dokumen politik yang mengalokasikan sumber-sumber daya yang terbatas kepada masyarakat diantara kepentingan yang sangat kompleks, kompetitif, dan konfliktual. Anggaran juga mempunyai pengertian sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan

dalam ukuran *financial* (Herzon, 29). Dalam proses penganggaran seringkali diwujudkan dalam berbagai cara yang lebih menekankan kepada dimensi politik, di mana anggaran kemudian didistribusikan dalam berbagai hal untuk mencapai tujuan pembangunan (Wildavsky, 2012). Implementasi kebijakan perimbangan keuangan dilakukan melalui alokasi anggaran belanja untuk daerah termasuk di dalamnya dana perimbangan. Sejalan dengan itu, selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam membiayai berbagai urusan dan kewenangan pemerintahan yang telah dilimpahkan, diserahkan, dan atau ditugaskan kepada daerah, pengalokasian dana perimbangan juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara pemerintah pusat dan daerah, serta mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah. Dana Perimbangan merupakan transfer dana yang bersumber dari APBN ke daerah berupa dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus (Jurnal Informasi, 2008).

Dana Bagi Hasil Migas yang diperoleh daerah yang memiliki sumber daya minyak dan gas bumi, telah memberikan suntikan dana yang besar untuk proses pembangunan. Akan tetapi masih banyak daerah penghasil migas besar yang kehidupan masyarakatnya masih banyak berada di bawah garis kemiskinan. Kasus di daerah Kutai Kalimantan Timur, sebagian besar kehidupan masyarakatnya masih miskin, tidak dapat menikmati air minum yang layak, tidak dapat menikmati infrastruktur yang kondisinya belum baik. Begitu pula di daerah Aceh yang dulu merupakan daerah penghasil minyak, akan tetapi masih banyak pula masyarakat yang miskin. Inilah yang kemudian menjadi dasar apakah pengelolaan Dana Bagi Hasil Migas yang dilakukan oleh pemerintah daerah sudah tepat atautkah salah sasaran. Jika dicermati daerah-daerah tersebut dulunya menjadi daerah penghasil migas terbesar di Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini peneliti ingin

melihat sejauhmana kemudian tata kelola kebijakan Dana Bagi Hasil Migas yang ada di Kabupaten Bojonegoro dilihat dari sudut pandang proses politiknya. Sering kali proses politik yang ada kemudian memberikan dampak besar terhadap implementasi sebuah kebijakan. Penelitian ini menggunakan teori proses politik anggaran oleh Wildavsky dan Caiden untuk melihat bagaimana proses politik anggaran yang terjadi dalam pembahasan kebijakan Dana Bagi Hasil Migas di Kabupaten Bojonegoro. Wildavsky dan Caiden mengungkapkan bahwa proses politik anggaran lebih menekankan pada dimensi politik di dalamnya, yang melibatkan interaksi aktor-aktor baik eksekutif maupun legislatif dalam proses perumusan kebijakan anggaran. Seperti yang ditulis oleh Charles Lindblom dalam memahami proses perumusan kebijakan, perlu dipahami siapa aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembentukan kebijakan tersebut. Baik aktor-aktor yang resmi ataupun yang tidak resmi (Winarno, 2008).

Terdapat beberapa kajian terdahulu yang membahas tentang studi anggaran. *Pertama*, kajian tentang politik anggaran yang fokus penelitiannya lebih kepada konfigurasi aktor politiknya (Baskoro, Ischak, 2015). Berdasarkan hasil penelitian tersebut ditemukan bahwa ada dua jenis aktor yang terlibat dalam proses penganggaran yaitu *insider actor* dan *outsider actor*. *Insider actor* adalah aktor yang berada dalam pemerintahan, sedangkan *outsider actor* adalah aktor yang berada di luar pemerintahan seperti pengusaha lokal, NGO, dan kelompok asosiasi lainnya. Inilah yang kemudian paling berperan dalam proses politik keuangan dan anggaran. *Kedua* adalah kajian tentang politik anggaran yang berfokus pada relasi antara Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan DPRD Provinsi Sumatera Utara dalam penetapan APBD tahun 2014 (Togi Nalom, 2014). Hasil penelitian tersebut mengemukakan bahwa dalam proses perumusan anggaran memang sudah sesuai dengan ketentuan

yang ada, akan tetapi mengalami keterlambatan dikarenakan proses *deal* politik yang memerlukan waktu yang cukup lama yaitu proses politik yang alot antara pemerintah daerah dan DPRD.

Beberapa contoh kasus terkait politik anggaran yang ada di daerah kemudian mendorong peneliti untuk melakukan kajian terkait politik anggaran secara komprehensif dan mendalam guna melengkapi kajian-kajian terdahulu. Peneliti menilai bahwa kajian mengenai politik anggaran tidak dapat dilihat hanya melalui kaca mata administrasi atau politik semata, melainkan harus dilihat dari banyak sisi, baik dari aktor yang terlibat di dalam perumusan dan juga implikasi dari kebijakan yang telah dicanangkan. Sehingga peneliti ingin melihat bagaimana proses penganggaran dilihat dari sudut pandang politik dan administrasi yang kemudian harus memperhatikan aspek-aspek lain, terutama implikasi dari proses politik anggaran terhadap pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat. Berdasarkan temuan hasil penelitian dapat dilihat bahwa memang dalam proses penganggaran Dana Bagi Hasil Migas di Kabupaten Bojonegoro terdapat dua mekanisme yang terpisahkan yaitu mekanisme administrasi dan mekanisme politik. Akan tetapi yang paling dominan adalah mekanisme politik yang terjadi dalam penganggaran, karena sebagian besar dari proses ini adalah proses politik. Pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja modal merupakan sebuah proses yang sarat akan kepentingan-kepentingan politik (Rubin, 1993), baik proses penganggaran di tingkat eksekutif atau pemerintah daerah, ataupun di tingkat legislatif yaitu di DPRD. Negosiasi antara eksekutif dan legislatif inilah yang kemudian menjadi penentu berapa pagu anggaran untuk setiap proyek yang ada dalam kebijakan Dana Bagi Hasil Migas ditetapkan. Sehingga dengan ditetapkannya kebijakan DBH Migas memberikan dampak terhadap masyarakat terutama terhadap lima layanan dasar publik yang meliputi,

pendidikan, kesehatan, infrastruktur, air bersih, dan transportasi.

Proses Penganggaran

Anggaran merupakan instrumen kebijakan yang dimiliki oleh Pemerintah terutama Pemerintah Daerah untuk menggambarkan pernyataan komprehensif tentang prioritas daerah. Pemerintah dalam melaksanakan otonomi daerah secara luas memerlukan dana yang cukup dan terus meningkat. Peningkatan dana ini juga seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat, kegiatan pemerintah, dan pembangunan. *Good governance* diartikan sebagai manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah satu alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Haris, 2007).

Oleh karena itu, pengelolaan keuangan daerah menjadi sangat penting dalam menentukan kapasitas dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Proses-proses penganggaran menjadi sangatlah penting, karena anggaran menjadi tidak efektif ketika tidak berorientasi pada kinerja yang pada akhirnya akan menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Dalam proses penyusunan anggaran di daerah terdapat dua mekanisme yang ada yaitu mekanisme secara administrasi dan mekanisme politik. Secara administrasi terbagi menjadi dua tahapan, yaitu tahapan yang ada di pemerintah daerah (eksekutif) dan tahapan yang ada di DPRD (legislatif). Proses penyusunan hingga pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selalu terdapat unsur kepentingan baik dari eksekutif maupun legislatif. Kepentingan ada yang berbeda, ada pula yang sama. Kepentingan legislatif dapat dikatakan sebagai perencanaan politis karena langsung bersinggungan dengan konstituen. Sedangkan kepentingan dari pihak eksekutif

secara normatif adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui program-program prioritas kepala daerah yang masuk dalam RPJMD (Rencana pembangunan jangka menengah daerah) dapat disebut sebagai perencanaan birokratis, kemudian kepentingan birokratis dan politis tersebut di-*breakdown* dalam (RKPD) Rancangan Kerja Pemerintah Daerah.

Proses Administratif

Secara administratif dalam proses penganggaran melalui beberapa tahapan. *Pertama*, Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di mana pelaksanaan musyawarah dilakukan secara bertahap mulai dari musrenbang tingkat desa, musrenbang tingkat Kecamatan, dan musrenbang tingkat kabupaten. Tujuannya adalah untuk mendengar aspirasi masyarakat secara luas dan akan menjadi dokumen rekomendasi untuk pemerintah daerah. *Kedua*, Penyusunan Rancangan Kerja Perangkat Daerah (RKPD). Dokumen ini merupakan program prioritas yang ada dalam masing masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). *Ketiga*, Penetapan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Platform Anggaran Sementara (PPAS), di mana dokumen tersebut merujuk pada hasil musrenbang baik tingkat desa sampai tingkat kabupaten yang telah disesuaikan dengan dokumen RKPD. *Keempat*, Pengajuan Raperda APBD, dokumen tersebut akan dibahas oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Badan Anggaran DPRD untuk dilakukan sinkronisasi data. *Kelima*, Penetapan APBD yang disepakati setelah rapat paripurna di DPRD, yang sebelumnya telah melakukan koordinasi dengan Tim Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah.

Tahapan-tahapan administrasi inilah yang harus dilalui oleh pemerintah daerah dalam merumuskan sebuah kebijakan anggaran. Terutama dalam membahas kebijakan Dana Bagi Hasil migas di Kabupaten Bojonegoro.

Proses Politik, Aktor, dan Strategi

Proses politik adalah pola-pola politik yang dibuat oleh manusia dalam mengatur hubungan antara satu sama lain (Miriam, 2008). Menurut Ramlan Surbakti (2010), proses politik pada intinya adalah berkaitan dengan proses penyelesaian konflik yang seringkali melibatkan pemerintah, yang biasanya memiliki tahapan koalisi, pembuatan keputusan, serta pelaksanaan dan integrasi. Proses politik dalam pembahasan Kebijakan Dana Bagi Hasil Migas di Kabupaten Bojonegoro terjadi di dua institusi yaitu di eksekutif dan legislatif. Pembahasan anggaran pada tingkat eksekutif pada dasarnya sudah terjadi kesepakatan atau proses negosiasi. Ketika pembahasan dokumen Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang bersumber dari musrenbang banyak pihak-pihak yang berkepentingan, mendatangi baik kepala Dinas terkait atau langsung menemui Sekretaris Daerah. Kebanyakan yang bertemu adalah para pengusaha dan kontraktor yang ikut dalam tender atau lelang yang dilakukan oleh dinas terkait. Akan tetapi kemudian, banyak juga ditemukan bahwa proyek tersebut sudah dibagi-bagi baik oleh Bupati, Sekda, maupun Kepala Dinas. Sejak awal mereka juga memiliki CV yang kebanyakan di atasnamakan orang lain yang terindikasi milik pejabat pemerintah. Sudah tidak menjadi rahasia lagi bahwa proyek-proyek besar daerah kemudian menjadi milik Bupati seperti halnya proyek jalan dengan *pavingisasi*. Kemudian ada pula proyek pembangunan pasar tradisional yang berada di Kecamatan Kalitidu, dimana proyek tersebut dimenangkan oleh salah satu anggota DPRD. Kemudian pembahasan anggaran di DPRD yaitu melalui mekanisme rapat Banggar yang dilakukan Badan Anggaran DPRD, di mana setiap anggota Badan Anggaran dapat menyuarakan aspirasi atau kepentingannya melalui rapat Banggar tersebut. Akan tetapi memang kebanyakan kebijakan yang ditelurkan dari proses rapat di Badan Anggaran lebih banyak muncul dari masing-

masing fraksi di DPRD bukan perorangan. Artinya, kepentingan partai politik juga masuk dalam proses pembahasan anggaran. Sebagai salah satu contoh kebijakan pembangunan jembatan penghubung antara kecamatan Trucuk dan Bojonegoro yang merupakan kepentingan partai demokrat yang sebagian besar anggotanya berasal dari dapil wilayah pembangunan jembatan tersebut. Ada pula kebijakan tentang penyaluran dana hibah untuk pesantren yang disuarakan oleh fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang mayoritas basis suara mereka adalah pondok pesantren yang ada di Bojonegoro.

Khusus mengenai pembahasan anggaran terkait alokasi Dana Bagi Hasil migas tersebut terjadi negosiasi antar aktor yang berkepentingan baik dari eksekutif, legislatif, maupun tokoh pengusaha lokal daerah Bojonegoro, di mana kemudian saling memberikan keuntungan dalam setiap pengambilan keputusan yaitu dengan membagi proyek disetiap pos yang telah disepakati. Dalam hal ini, alokasi dana bagi hasil migas kemudian diposkan untuk tiga program besar yaitu pendidikan, infrastruktur, dan kesehatan. Proses negosiasi antara Tim Anggaran Pemerintah dengan Badan Anggaran DPRD seringkali selesai bukan melalui mekanisme rapat formal melainkan lewat negosiasi di belakang meja. Terlebih dengan adanya Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang kemudian memposisikan eksekutif dan legislatif sebagai mitra dalam menjalankan pemerintahan di daerah, maka hal tersebut menjadi dasar bahwa negosiasi terhadap proyek-proyek yang ada di daerah menjadi hal yang dibenarkan dan lumrah. Sehingga seringkali masyarakat merasa kecolongan dengan adanya kebijakan yang kemudian tidak memberikan dampak besar kepada mereka, akan tetapi dilaksanakan sebagai bentuk kebijakan pemerintah.

Dalam penelitian ini peneliti melihat bahwa peran aktor formal seperti Bupati, Sekretaris Daerah, Kepala Dinas, dan anggota DPRD sangat dominan dalam

menentukan arah kebijakan. Walaupun pada dasarnya juga terdapat aktor-aktor non-formal seperti pengusaha lokal dan kontraktor. Peran aktor non-formal dapat dilihat dari adanya kebijakan pemerintah untuk pembuatan gorong-gorong menggunakan *box culvert*. Padahal penggunaan *box culvert* lazimnya dilakukan di wilayah perkotaan. Akan tetapi kebijakan tersebut juga berlaku untuk gorong-gorong

di wilayah perdesaan yang memiliki gorong-gorong yang sempit, di mana memang terdapat pabrik beton milik salah satu pengusaha lokal di Bojonegoro yang memproduksi *box culvert* dan memang sudah bekerjasama dengan pemerintah daerah sebagai wujud komitmen pemerintah daerah untuk memberdayakan pengusaha lokal.

Tabel 1.
Perolehan DBH Minyak Bumi Kabupaten Bojonegoro Tahun 2006-2016

DBH MINYAK BUMI					
TAHUN	TARGET (Rp.)	REALISASI (Rp.)	Realisasi terhadap target	Pertumbuhan target	Pertumbuhan realisasi
2006	28.878.445.146	49.499.205.836	171%	0%	0%
2007	21.203.663.000	12.754.142.620	60%	-27%	-74%
2008	68.574.374.000	88.184.834.333	129%	223%	591%
2009	61.876.033.000	37.925.000.420	61%	-10%	-57%
2010	131.405.142.796	164.021.709.307	125%	112%	332%
2011	167.900.000.000	213.506.987.605	127%	28%	30%
2012	283.508.896.065	442.873.078.468	156%	69%	107%
2013	445.497.072.431	408.707.761.853	92%	57%	-8%
2014	608.260.204.240	607.948.763.125	99,95%	37%	49%
2015	1.038.295.595.946,95	745.337.399.486,00	71,78%	71%	23%
Jumat, 30 Desember 2016	817.637.890.772,00	642.164.278.572	78,54%	84%	-14%

Sumber : diolah dari data penelitian

Implikasi Kebijakan DBH Migas

Perolehan *lifting* migas di Kabupaten Bojonegoro terus mengalami kenaikan dimana puncaknya pada tahun 2015 yang memperoleh lebih dari 700 miliar rupiah dari Minyak. Bumi Perolehan DBH migas yang terus mengalami kenaikan harusnya mampu mendorong perbaikan taraf hidup masyarakat dengan indikator kenaikan PDRB dan penurunan jumlah angka kemiskinan di Bojonegoro. Melalui kebijakan Dana Bagi Hasil Migas diharapkan memeberikan dampak positif terhadap pelayanan publik yang ada di Bojonegoro, di mana pelayanan publik erat kaitannya dengan kepentingan banyak masyarakat yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Kepentingan publik diartikan sebagai kepentingan banyak orang yang untuk mengaksesnya tidak mensyaratkan beban tertentu. Misalnya, pembuatan jembatan yang orang dapat melewatinya tanpa harus membayar. Kepentingan publik

masyarakat Bojonegoro merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah Kabupaten Bojonegoro dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Ada beberapa layanan dasar menurut Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Pelayanan Publik yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah kabupaten/kota diantaranya adalah pendidikan, kesehatan, infrastruktur, air bersih, dan transportasi. Maka bagaimana dana bagi hasil migas yang diperoleh oleh pemerintah Kabupaten Bojonegoro memberikan dampak terhadap aspek layanan dasar tersebut. Dalam kebijakan Dana Bagi Hasil Migas terdapat tiga sektor yang disasar, diantaranya adalah pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Tiga aspek inilah kemudian yang menjadi

tolok ukur apakah kebijakan DBH ini sudah tepat sasaran ataukah perlu ada evaluasi terhadap kebijakan ini.

Pertama adalah sektor pendidikan. Dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 telah memberikan arahan bahwa DBH Migas harus mengalokasikan dana minimal 0,5% dari perolehan DBH untuk pendidikan. Selama ini upaya untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Kabupaten Bojonegoro terus ditingkatkan. Keyakinan pemerintah bahwa pendidikan merupakan eskalator perubahan, baik perubahan sosial dan ekonomi masyarakat, oleh karena itu pemerintah Kabupaten Bojonegoro memperbaiki kualitas layanan pendidikan dengan program pembangunan infrastruktur gedung sekolah dan pemberian bantuan biaya pendidikan yang bersumber dari DBH Migas. Dalam pembangunan gedung-gedung sekolah pemerintah memfokuskan terlebih dahulu pembangunan di area *ring* satu sampai *ring* tiga area yang terdampak pengeboran migas. Selain itu, ditambah dengan sekolah-sekolah yang berada disepanjang jalan nasional dan jalan provinsi. Hal tersebut bertujuan untuk memberikan *image* kepada masyarakat luas bahwa migas telah memberikan dampak positif bagi pembangunan infrastruktur pendidikan di Bojonegoro. Kebijakan ini kemudian dapat dinilai bahwa masih terjadi ketimpangan pembangunan infrastruktur pendidikan antara wilayah kota dan pinggiran. Program pemberian bantuan pendidikan kepada siswa SMA dan SMK sebesar dua juta rupiah per anak dalam satu tahun, program tersebut telah dimulai pada tahun 2015, akan tetapi pada tahun 2017 mengalami perubahan yaitu ada pengurangan pagu anggaran untuk siswa yang memiliki orang tua PNS di mana mereka hanya menerima uang 1,5 juta per tahunnya. Pengurangan ini disebabkan karena adanya penurunan harga minyak mentah dunia dan pengembalian *cost recovery* kepada kementerian keuangan. Ini menunjukkan pula bahwa ketidakmampuan pemerintah dalam membaca situasi dan kalkulasi terhadap perolehan migas.

Kedua adalah sektor Kesehatan. Kesehatan menjadi salah satu indikator keberhasilan pembangunan pemerintah daerah di mana upaya yang dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan kesehatan terus dilakukan. Mulai dari peningkatan kualitas tenaga kesehatan, pembangunan rumah sakit dan puskesmas, serta ketersediaan obat-obatan juga sangatlah penting untuk diperhatikan. Anggaran yang diterima oleh pemerintah daerah dari dana bagi hasil migas sangatlah besar, di mana pemerintah Kabupaten Bojonegoro mengambil langkah dengan merenovasi dan membangun dua rumah sakit umum daerah yaitu Rumah Sakit Umum Padangan dan Rumah Sakit Umum Sumberrejo. Pembangunan rumah sakit tersebut menghabiskan dana sebesar 69,9 miliar rupiah. Pembangunan tersebut diharapkan akan memperbaiki kualitas layanan kesehatan kepada masyarakat, karena pada dasarnya pembangunan sarana fisik inilah yang menjadi awal perbaikan layanan. Selain itu juga pemerintah Kabupaten Bojonegoro melakukan pemindahan Rumah Sakit Umum dr. Sosodoro Djati Koesoemo ke bangunan yang baru. Akan tetapi timbul beberapa masalah dari proses pemindahan tersebut, diantaranya adalah belum siapnya beberapa ruang seperti ruang operasi, sehingga ketika ada pasien yang ingin melakukan operasi harus dioperasi di bangunan rumah sakit yang lama yang lokasinya berjauhan. Selain itu juga kurangnya tenaga medis yang profesional baik di rumah sakit maupun di puskesmas, sehingga penanganan penyakit yang harusnya dapat dirawat di puskesmas harus dirujuk semua ke rumah sakit umum. Dengan demikian, hal tersebut menjadi salah satu penyebab rumah sakit mengalami kelebihan pasien. Masalah-masalah yang muncul diatas merupakan dampak dari alokasi anggaran yang kurang tepat serta adanya kepentingan politik Bupati yang ingin memberikan kesan baik di akhir masa jabatannya. Melalui perbaikan serta pembangunan infrastruktur yang terutama untuk kesehatan, aspek-aspek lainnya

terkesan dikesampingkan seperti tenaga medis dan alat-alat kesehatan yang justru itu yang menjadi kebutuhan utama.

Ketiga adalah sektor infrastruktur, dengan perolehan dana bagi hasil migas yang cukup besar yang diperoleh Kabupaten Bojonegoro memberikan implikasi yang cukup besar terhadap peningkatan kualitas jalan, jembatan, dan saluran irigasi yang ada. Kebijakan seperti *pavingisasi* jalan-jalan desa memberikan manfaat yang besar terutama untuk akses pertanian masyarakat. Kemudian juga proyek pembangunan jalan dengan program jalan beton, wilayah Bojonegoro yang terkenal dengan tanah yang bergerak kemudian akan susah menemukan jalan dengan kualitas baik di Bojonegoro. Dengan teknik pembuatan jalan beton memberikan solusi agar jalan awet dan tidak mudah rusak, tentunya hal tersebut membantu akses bagi masyarakat luas. Selain itu juga dilakukan penambahan panjang dan lebar jalan, perbaikan kualitas jembatan dan irigasi yang baik terus ditingkatkan.

Jembatan-jembatan penghubung antar wilayah juga dibangun seperti halnya jembatan penghubung kecamatan Kalitidu dengan kecamatan Malo, jembatan penghubung antara kecamatan Trucuk dan kecamatan Bojonegoro yang telah menghabiskan anggaran sebesar 80 miliar lebih. Tentu semua hal tersebut untuk peningkatan kualitas dan pemenuhan layanan terhadap masyarakat. Secara umum kondisi infrastruktur terutama jalan dan jembatan terus mengalami peningkatan dan perbaikan, di mana perbaikan tersebut tak lepas dari suntikan dana yang berasal dari Dana Bagi Hasil migas yang cukup besar. Sehingga dengan kualitas jalan dan jembatan yang baik akan memberikan dampak perekonomian yang baik pula kedepan. Terbukti bahwa angka perekonomian Kabupaten Bojonegoro terus mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Angka kemiskinan di Kabupaten Bojonegoro di tahun 2014 sebesar 14,75% turun dibandingkan di tahun 2013 yang sebesar 15,95%. Akan tetapi ada beberapa

hal yang kemudian perlu ditinjau kembali bahwa ada beberapa program misalkan pembangunan jembatan penghubung yang sebenarnya secara urgensi dan manfaat tidak begitu berdampak besar baik untuk masyarakat maupun dalam rangka peningkatan perekonomian. Karena program tersebut merupakan kepentingan salah satu partai politik mayoritas yang memenangkan di dapil tersebut maka menjadi tidak mengherankan jika proyek ini terus dijalankan untuk memertahankan suara dari konstituennya.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis hasil dari temuan di lapangan, peneliti memperoleh data bahwasannya dalam proses penganggaran APBD, khususnya anggaran yang berkaitan dengan kebijakan Dana Bagi Hasil Migas di Kabupaten Bojonegoro erat kaitannya dengan dinamika politik didalamnya. Sehingga banyak produk kebijakan yang merupakan hasil negosiasi politik yang dilakukan oleh aktor-aktor kepentingan, baik aktor yang berada di pemerintahan, eksekutif, dan legislatif, maupun aktor diluar pemerintahan seperti pengusaha lokal dan kontraktor.

Implikasi dari kebijakan Dana Bagi Hasil Migas terhadap pelayanan publik di Bojonegoro menunjukkan bahwa terjadi perbaikan dan peningkatan baik dalam sektor pendidikan dengan angka partisipasi pendidikan yang mengalami kenaikan, perbaikan gedung gedung sekolah serta bantuan pendidikan, sektor kesehatan dan sektor infrastruktur yang terus meningkatkan kualitas layanannya seperti pembangunan jalan beton dan jembatan penghubung. Walaupun di masing-masing sektor masih terjadi ketimpangan pembangunan dari segi infrastruktur yang hanya terkonsentrasi pada daerah-daerah tertentu serta kurangnya pelayanan dari segi aparaturnya. Hal tersebut dapat terjadi dikarenakan kebijakan yang berakar dari proses-proses politik seringkali menimbulkan sebuah ketimpangan, karena tentu semua didasarkan kepada siapa dan

prioritas mana yang didahulukan oleh pembuat kebijakan tersebut, sehingga ketimpangan terjadi di berbagai sektor publik.

Daftar Pustaka

- Budiharjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia utama
- Haris, Syamsuddin. 2007. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI Press
- Rubin, Irene S. 1993. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Second edition. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc
- Surbakti, Ramlan. 2010. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Grasindo
- Wildavsky, Aaron, Naomi Caiden. 2012. *Dinamika Proses Politik Anggaran*. Yogyakarta: Matapena Consultindo.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik Toeri dan Proses*. Yogyakarta: MedPress.
- Jurnal Informasi, Perpajakan, Akuntansi dan Keuangan Publik, Vol. 3, No. 1, Januari 2008 Hal. 45-54 Optimalisasi Dana Bagi Hasil (DBH) Dalam Pembangunan Daerah
- Ishak, Baskoro Wicaksono, Konfigurasi Aktor Politik Lokal: Studi Politik Keuangan Daerah di Kota Pekanbaru tahun 2011-2014. Vol. 2, November 2015, Universitas Riau.
- Togi Nalom, Studi Analisis : Hubungan antara Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan DPRD Provinsi Sumatera Utara dalam Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2014. Universitas Sumatera Utara.
- Yuna Farhan, Menelaah Arah Politik Anggaran di Indonesia, dalam Herzon, Thesis, UGM Hal. 29, Tahun 2008.