

HUBUNGAN KEAGENAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM KONTEKS ANGGARAN: SEBUAH AGENDA REKONSTRUKSI

Ratna Ayu Damayanti
damayantiss@yahoo.co.id

Fakultas Ekonomi Unhas Makassar

ABSTRACT

The objectives of this study seem to analyze the agency relationship between executive and legislative in Jembrana local government in budgeting context during the three periods (e.g. new era, reform era, and euphoria reform era), and adat local village in Bali. This study also analyzes the instrument used by the adat local village in reducing conflict of interest and agency loss. Based on the information in adat Bali local village, the study aims at constructing a concept of agency to accommodate the agency relationship in the local government which is suitable for its organization. The method to approach to the study considers the Derrida Model to emphasize the wisdom of local culture values, or also the other isolated models. The paradigm accepts, compares, or synergizes all thoughts, and therefore, neither of definitions, texts nor ideologies appears established. All of these grow like the flowing water to follow the batch or the event flow in the field. It means that the character of the approach does not have absolute structure, form, and formality. The study, hence, utilizes ethnography as a strategy to explore and to map the local value wisdom. The conclusions of this study are: capitalism will be the artificial field where the market must replace the life. The breathing human community becomes merely an object, not subject. The study, then, looks for other alternative outside this consideration by promoting the local wisdom. Such effort really contributes to the construction of yadnya (sincere, balanced) agency relationship pattern and of compensation forms, like olihan-olihan, in which the citizen determines the proportion accepted by the agent.

Keywords: Governmental accounting, agency theory, budget, local wisdom, post-modernism.

PENDAHULUAN

Model hubungan keagenan telah menarik para ahli beberapa dekade terakhir ini. Mereka menelaah lebih jauh model ini dari berbagai perspektif ilmu, seperti ilmu sosial, politik, ekonomi, psikologi dan yang berkembang saat ini dalam ilmu akuntansi. Misalnya, studi

yang dilakukan oleh Smith dan Bertozzi (1998), dengan perspektif politik dan akuntansi, melihat adanya ketidakserasian interaksi hubungan di antara aktor anggaran publik. Mereka menemukan bahwa ketidakharmonisan antara prinsipal dan agen membawa dampak pada proses kebijakan anggaran. Sementara, Carr dan Brower (2000), dari perspektif organisasi, menemukan perilaku oportunistik (prinsipal dan agen) yang digambarkan dalam organisasi pemerintahan lebih beragam dan rumit, apabila dibandingkan dengan model prinsipal-agen konvensional. Di samping itu, Waterman dan Meier (1998) dari perspektif politik ekonomi mengkritisi asumsi yang menjadi permasalahan model hubungan keagenan konvensional, yaitu konflik kepentingan dan informasi asimetri. Mereka mengembangkan asumsi permasalahan dalam kerangka kerja teoretis yang lebih luas, yaitu dari sudut pandang politik, birokrasi, dan anggaran. Sementara, peneliti lain seperti Mitnick (1973), Thompson dan Jones (1986), McCubbins *et al.*, (1987), Christensen (1992), Fozzard (2001), Lupia (2001), dan Shapiro (2005) memandang model hubungan keagenan sebagai alternatif bagi analisis sistem pengendalian dalam memformulasi serta mengeksekusi anggaran.

Berkaitan dengan masalah keagenan, Mitnick (1973), Lupia (2001), dan Shapiro (2005), berargumentasi bahwa masalah keagenan muncul pada teori keagenan konvensional, karena adanya perbedaan kepentingan antara prinsipal dan agen, yang membawa konsekuensi pada biaya keagenan. Maknanya adalah semakin besar konflik prinsipal dan agen akan berdampak pada semakin besar biaya keagenan yang harus dikeluarkan untuk mengurangi terjadinya perbedaan kepentingan tersebut. Pengeluaran ini mempengaruhi kesejahteraan yang akan diperoleh prinsipal, karena pengeluaran tersebut ditujukan untuk mengurangi konflik. Pengurangan kesejahteraan prinsipal ini dikenal dengan istilah *value loss* atau *agency loss* atau sering juga disebut *residual loss*.

Namun jika berbicara mengenai konsep hubungan keagenan di pemerintahan dalam konteks anggaran, persoalan tidak sesederhana konsep keagenan konvensional. Seperti yang diungkap Moe (1984), hubungan keagenan sektor pemerintahan tidak dapat didekati sepenuhnya dengan pendekatan keagenan konvensional, karena beberapa pertimbangan. Pertama, adanya perbedaan ideologi organisasi. Ideologi dasar organisasi sektor publik (khususnya pemerintahan) adalah memaksimalkan *social welfare* dengan mengutamakan kepentingan publik (*public interest*) dan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) di atas kepentingan lainnya. Sementara, ideologi yang terkandung dalam hubungan keagenan, umumnya, dan menjadi paradigma yang populer dalam penelitian akuntansi *mainstream* (aliran utama/positivis) selama hampir dua dekade adalah ideologi kapitalisme dengan sikap individualis yang menempatkan *self-interest* sebagai sesuatu yang lebih dominan.

Kedua, teori keagenan konvensional hasil karya Jensen dan Meckling (1976) tidak dapat diaplikasi dalam anggaran sektor pemerintahan, karena salah satu alat yang digunakan prinsipal untuk mengontrol agen adalah pemberian insentif. Insentif ini, umumnya,

diukur berdasarkan pencapaian laba, sementara organisasi pemerintahan tidak memiliki laba sebagai alat ukur kinerja. Bentuk lain insentif adalah kepemilikan saham perusahaan oleh agen, sementara pemerintahan bukan terdiri atas saham yang dapat diperjualbelikan, dan atau diserahkan kepemilikannya pada segelintir orang. Organisasi ini adalah organisasi yang kepemilikannya bersifat kolektif dan tidak dimiliki oleh orang per orang. Legislatif bukan pemegang saham (*stockholder*) dan tidak bisa memberi insentif berupa saham kepada eksekutif (agen), bahkan rakyat sendiri tidak memiliki saham, dan karenanya tidak bisa menjual saham.

Pada kenyataannya, hubungan keagenan pada organisasi pemerintahan menjadi suatu konsep yang penting. Hal ini disebabkan karena keseharian aktivitas organisasi tersebut selalu berhubungan dengan pendelegasian wewenang, seperti pada skala lokal, penyediaan pelayanan kesehatan, pendidikan, dan beragam pelayanan lainnya yang berhubungan dengan masyarakat, semua didelegasi kepada level bawah. Masalahnya, sejauh ini belum tersedia sebuah konsep nyata (teori) yang mewartakan model hubungan keagenan di sektor pemerintahan. Studi-studi berkaitan dengan hubungan keagenan eksekutif-legislatif yang dilakukan para peneliti (lihat Thompson dan Jones, 1986; McCubbins *et al.*, 1987; Christensen, 1992; Lupia, 2001; dan Fozzard, 2001) telah mengelompokkan keterkaitan akuntansi sektor publik dengan model hubungan keagenan ke dalam sistem pengawasan, manipulasi anggaran, informasi asimetri, dan sistem insentif antara eksekutif dan legislatif. Karenanya, sangat menarik untuk mengkaji lebih jauh hubungan keagenan eksekutif dan legislatif tersebut dalam proses anggaran pada pemerintahan daerah.

Studi ini termotivasi oleh penelitian yang dilakukan oleh Niskanen (1971, 1975) dan Weingast (1983). Penelitian Niskanen (1971, 1975) mengatakan bahwa eksekutif bertanggung jawab atas ketidakefisienan anggaran pemerintahan. Ia lebih menitikberatkan peran eksekutif dalam hubungan keagenan.

Sementara di pihak lain, penelitian Weingast, Moran (1983) menunjukkan bahwa legislatif bertanggungjawab atas kesemrawutan anggaran pemerintahan yang disebabkan oleh lemahnya pengawasan. Dalam penelitiannya di pemerintahan daerah Inggris Raya, ia memandang bahwa hubungan keagenan di pemerintahan lebih didominasi oleh legislatif. Hal ini disebabkan karena, secara empiris, legislatif adalah atasan eksekutif dalam hirarki kewenangan pemerintahan ia adalah prinsipal (atau, dalam praktiknya, komite) dan eksekutif adalah agen.

Pertanyaan penelitian adalah bagaimana hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif dalam konteks anggaran berdasarkan metodologi dekonstruksi ala Derrida? Studi ini akan mengkaji bentuk hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif dalam konteks anggaran dengan menggali kearifan budaya lokal masyarakat. Untuk memenuhi hal tersebut di atas, maka studi ini pertama-tama akan memahami model hubungan

keagenan selama tiga periode (yaitu era orde baru, era reformasi dan era pasca eforia reformasi). Hal ini dilakukan untuk mendapatkan logosentrisme yang menjadi dasar hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam konteks anggaran. Tiga periode ini diamati karena merupakan momentum sejarah perubahan dalam hubungan eksekutif dan legislatif. Selanjutnya, studi ini akan mengamati instrumen yang dimiliki kearifan lokal pemerintahan desa adat Bali dalam mengatasi perbedaan kepentingan pada hubungan keagenan mereka. Berangkat dari nilai-nilai lokal tersebut, maka studi ini bertujuan untuk menata ulang bentuk hubungan keagenan di pemerintahan daerah dan membangun sebuah konsep keagenan yang kelak dapat mawadahi hubungan keagenan di pemerintahan daerah. Berdasarkan uraian di atas, maka beberapa pertanyaan penelitian muncul kepermukaan yaitu, pertama, bagaimanakah pola hubungan eksekutif-legislatif pada tiga periode analisis yaitu era orde baru, reformasi dan pasca eforia reformasi beserta logosentrisme hubungan yang menyertainya? Kedua, bagaimanakah pola hubungan keagenan di pemerintahan desa *pakraman* Pengeragoan Bali antara *prajuru desa* (eksekutif) dan *sabha desa* (legislatif), serta logosentrisme yang menyertai hubungan interaksi mereka? Dan pertanyaan ketiga adalah bagaimanakah bentuk hubungan keagenan yang sesuai dengan kebutuhan organisasi pemerintahan dengan mengangkat nilai-nilai lokal pemerintahan desa adat?

Studi ini mencoba menggabungkan dua hasil studi sebelumnya dengan mencoba menangkap pola hubungan, baik dari perspektif eksekutif maupun legislatif. Untuk hal tersebut, studi ini akan memetakan hubungan keagenan di antara aktor anggaran (eksekutif-legislatif), selanjutnya membangun sebuah konsep berkaitan dengan hubungan keagenan eksekutif-legislatif, yang berlandaskan pada kearifan nilai budaya lokal masyarakat dengan menggunakan metodologi dekonstruksi ala Derrida.

Derrida memperkenalkan konsep *differance* yang mengandung dua konotasi: *to defer* atau *to differ*. Yang berarti bahwa makna tidak bersifat permanen, dan setiap makna berbeda tergantung dari konteks. Derrida menggunakan konsep *differance* ini untuk menggambarkan sebuah relasi tanda yang melintas ke sana kemari tanpa henti dalam sebuah ruang interpretasi yang sangat terbuka, dinamis, dan produktif, tanpa pernah berhenti pada sebuah titik konsensus yang disebut makna atau kebenaran akhir (Bass, 1982:18).

Sasaran perhatian teoritis Derrida yang lainnya adalah *decentering* (Ritzer dan Goodman, 2003:609). *Decentering* adalah suatu gagasan yang mengharap masyarakat menjauh dari pusat (logos), agar dapat terbebas dari segala bentuk kediktatoran penguasa intelek yang ingin menciptakan dominasi. Dengan cara tersebut, diharap dapat membuat masyarakat bebas untuk mengungkap pemikiran dan gagasan yang dimiliki, dan menjadi seseorang yang penuh kreativitas. Dekonstruksi Derrida terhadap teks dijalankan dengan melakukan pembacaan, yang dikenal dengan istilah pembacaan dekonstruktif, tetapi langkah-langkah apa yang diperlukan dalam pembacaan dekonstruktif tidak pernah tampak secara

transparan dan sistematis. Derrida tidak pernah menulis buku tunggal tentang "metode" dekonstruksinya. Derrida menganggap bahwa pembacaan dekonstruktif bukanlah suatu metode, prosedur atau teori yang dikarakteristik oleh adanya rancangan yang jelas dan sistematis. Bagi Derrida, dekonstruksi merupakan proses yang tak kunjung selesai, dan selalu bergerak secara dinamis (Asyhadie, 2004). Namun demikian, Roland Barthes (dalam Sunardi, 2004:236) mencoba menjelaskan lima langkah dekonstruksi yang dilakukan oleh Derrida sebagai berikut:

- (1) to transform concepts, (2) to displace them, (3) to turn them against their presupposition, (4) to reinscribe them in other chains, and little by little to modify the terrain of our work, and (5) thereby produce new configuration.

Langkah-langkah tersebut menunjukkan bahwa pendekatan dekonstruksi tidak dilakukan serampangan, tapi ketat dan hati-hati, oleh karena itu, Derrida menyarankan kita untuk menanggalkan konsep "tujuan" (*telos*). Konsep *telos* banyak bersangkut paut dengan gagasan "kausa final" dalam paradigma Aristotelian, yang sering dimaknai sebagai tujuan akhir dari tiga rangkaian kausa material, kausa efisien, dan kausa formal. Bila kita jelaskan secara terperinci, dapat dikatakan bahwa keempat kausa tersebut merupakan rentetan dari proses berkesinambungan yang terjadi secara metafisik pada segala sesuatu yang diandalkan dalam filsafat tradisional sebagai titik akhir dari seluruh proses pencapaian filosofis.

TEMUAN AWAL

Ideologi manusia modern menilai hubungan agensi di organisasi pemerintahan dengan mengadopsi praktik manajerialis sektor privat (seperti perencanaan, *re-engineering*, layanan pelanggan, jaminan kualitas, manajemen kinerja, manajemen risiko, dan bahkan, akuntansi akrual), menciptakan apa yang Adams dan Ingersoll (1990:285) gambarkan sebagai "mitos meta manajerial" yang paling dapat diandalkan. Namun ternyata, semua konsep tersebut belum cukup untuk menyelesaikan persoalan di sekitar hubungan keagenan eksekutif-legislatif, khususnya di Indonesia.

Dalam konteks anggaran, fakta hubungan keagenan saat ini dicurigai telah membawa pemerintahan ke arah ketidakefisienan, pemborosan, sehingga tidak memberi nilai uang (*value for money*) apalagi nilai-nilai humanisme dan spiritualitas. Sejauh pengamatan yang ada (lihat penelitian Chambliss, 1973; Niskanen, 1973; Moe, 1984; Alesina dan Perotti, 1996; Groehendijk, 1997; Lupia dan McCubbins, 2000; Santiso dan Belgrano, 2004; Chaniago dan Iskandar, 2004; Haris, 2005; dan Demartoto, 2007), perhatian eksekutif maupun legislatif adalah "oportunistis" yakni, melayani diri sendiri (*rent seeking*), bahkan penipuan dan penyimpangan informasi (korupsi). Dalam konteks anggaran, perilaku mereka tercipta oleh konteks sosial yang ada, sebagaimana dijelaskan dalam teori *human ecology* bahwa terdapat hubungan timbal-balik antara lingkungan dengan

tingkah-laku, lingkungan dapat mempengaruhi tingkah-laku atau sebaliknya, tingkah-laku juga dapat mempengaruhi lingkungan (Wirawan, 1992:64). Pada akhirnya, suasana hubungan mereka juga membawa dampak pada kontrak (anggaran) prinsipal-agen, prinsipal tidak dapat secara efektif memonitor perilaku agen, yang memiliki kepentingan dan akses berbeda terhadap informasi.

KAPITALISME DAN *SELF-INTEREST*: AKAR PERSOALAN HUBUNGAN KEAGENAN DARI PERIODE KE PERIODE

Temuan pada bagian awal studi ini menunjukkan adanya keseragaman pola perilaku eksekutif dan legislatif di pemerintahan daerah dalam berinteraksi membangun kebijakan anggaran selama tiga era (orde baru, reformasi, dan pasca eforia reformasi). Keseragaman pola hubungan yang cenderung mengarah pada perilaku mengutamakan nilai-nilai individualis, *self-interest* ketimbang nilai-nilai lain (lokal) ketika membuat kebijakan anggaran, dalam pandangan Derrida merupakan jantung tradisi budaya Barat yang harus didekonstruksi.

Pola perilaku tersebut di atas sangat mempengaruhi hubungan keagenan, yang berubah dari satu periode ke periode berikutnya. Pola ini menunjukkan terjadinya perubahan dominasi hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif dalam konteks anggaran, yang dianalisis dengan menggunakan indikator tiga periode perubahan undang-undang (UU). Pengamatan era orde baru yang terdapat pada studi ini menemukan sebuah ketimpangan hubungan prinsipal-agen yang didominasi oleh agen eksekutif. Pada masa itu, eksekutif dapat berbuat apa saja terhadap anggaran dan dalam rangka melanggengkan kekuasaannya, model hubungan keagenan dengan sistem feodalisme digunakan untuk menghilangkan daya kreatif dan daya kritis legislatif. Hal ini dilakukan untuk memarjinalkan kekuasaan legislatif (sebagai perwujudan prinsipal), sehingga lembaga ini menjadi tidak mampu menjalankan fungsinya dengan baik, misalnya membuat aturan, mengesahkan, dan mengawasi pelaksanaan anggaran.

Dengan gambaran kondisi di atas dan sebagai subordinasi eksekutif, lembaga legislatif menjadi lembaga yang sangat tergantung dan selalu “meminta petunjuk” kepada eksekutif dalam bertindak, bahkan lebih parah lagi hanya menjadi lembaga “tukang stempel” atas kebijakan anggaran. Begitulah situasi hubungan prinsipal-agen pada masa orde baru, dan metafora yang sesuai untuk menggambarkan perilaku eksekutif adalah “anak durhaka”. Karena terjadi situasi yang terbalik, eksekutif sebagai agen juga sekaligus bertindak sebagai prinsipal terhadap kebijakan anggaran, sejatinya eksekutif melaksanakan kebijakan legislatif (prinsipal) dan bukan sebaliknya.

Setting sosial seperti ini, sesuai dengan pandangan politik Niccolo Machiavelli, yang memandang kekuasaan sebagai sesuatu yang cenderung dilanggengkan oleh setiap

penguasa melalui berbagai cara, dan cara apa pun yang digunakan tidak menjadi masalah, asalkan kekuasaan tersebut pada kenyataannya dapat dipertahankan (Piliang, 2005:108). Dalam hal ini, eksekutif sebagai lembaga *super body* telah menggunakan kekuasaannya untuk mendominasi proses dan eksekusi anggaran daerah dengan mendahulukan *self-interest* mereka. Karenanya, perilaku *self-interest* dalam hubungan eksekutif-legislatif era orde baru telah menjadi logos, yang menurut pandangan Derrida perlu untuk didekonstruksi.

Sementara, pada era reformasi ditemukan bentuk hubungan keagenan yang berbeda. Pada era ini terdapat kekuasaan anggaran yang luar biasa atas legislatif sebagai akibat terbukanya pintu demokratisasi dan kebebasan. Akan tetapi, ironinya, iklim reformasi justru menciptakan legislatif yang lebih mementingkan dirinya sendiri (*selfish*) dan sangat berkuasa terhadap anggaran. Tampaknya hubungan keagenan tersebut tidak jauh berbeda dengan masa orde baru, logosentrisme hubungan mereka tetap didominasi oleh nilai-nilai kapitalisme/ materialisme.

Kondisi di atas menurut lukisan Hobbes, legislatif menjadi monster yang disebut "*leviathan*", yaitu manusia yang dapat melakukan apa saja terhadap manusia lain dan negara demi untuk memenuhi hasrat dan kepentingan sendiri. Manusia-manusia *selfish* versi Hobbes ini demi kepentingan hasrat dan kehendak berkuasanya, kemudian mengeksploitasi manusia-manusia lain sebagai manusia komoditi seperti yang dilukiskan oleh Marx, yaitu manusia-manusia yang dieksploitasi tenaga, tubuh dan ketrampilannya, demi untuk kepentingan ekonomi, politik, dan keselamatan pribadi (Piliang, 2005). Setelah mendapat kebebasan dan ditunjang dengan legalitas hukum, tampaknya legislatif melakukan aksi balas dendam terhadap eksekutif, karena sejarah kelam masa lalu yang dilakukan eksekutif selama kurang lebih tiga puluh tahun pemerintahan. Dengan demikian, metafora yang sesuai untuk melukiskan hubungan prinsipal-agen dalam konteks anggaran pada era reformasi adalah "balas dendam" legislatif terhadap eksekutif. Dalam kondisi ini, legislatif melakukan eksploitasi terhadap anggaran dan menjadikan barang komoditi yang dapat diperjualbelikan.

Era berikut, adalah era yang dikenal dengan pasca eforia reformasi. Era ini merupakan era kesetaraan kekuasaan eksekutif-legislatif dalam konteks anggaran. Pada era ini, yang berkembang kemudian adalah kecenderungan eksklusivisme, dengan kondisi perbedaan dan keanekaragaman dibangun di atas dasar fondasi esensialisme sempit yang anti perubahan, pembaharuan, dan transformasi. Era ini menghasilkan manusia yang tidak mampu lagi menggunakan akal sehatnya, sehingga menjadi manusia yang terjerat dalam ketidakberpikiran, atau berpikir, akan tetapi berpikir dalam model berpikir kalkukatif (kuantitatif), yaitu hanya berpikir semata-mata mengenai statistik, di satu pihak keuntungan, kerugian, laba, bunga, modal, produksi, dan di pihak lain persaingan, ekspansi, penguasaan, penyerangan, perebutan, bahkan penghancuran. Kondisi ini tidak lagi menghidupkan model berpikir meditatif, yaitu berpikir ke arah pencapaian makna

eksistensial yang lebih mendalam. Inilah cara berpikir kapitalistik yang mendominasi hubungan keagenan dalam konteks anggaran, yang di dalamnya inheren sifat-sifat agresivitas.

Pola hubungan eksekutif-legislatif dalam tiga periode, sebagaimana uraian di atas, yang mengkultuskan kapitalisme dengan pilar-pilar individualis, materialis, dan *self-interest* menyebabkan mereka dalam membuat kebijakan anggaran lebih mengutamakan kepentingan diri sendiri. Pengkultusan nilai-nilai kapitalis dalam berinteraksi mengakibatkan alokasi anggaran lebih berpihak pada eksekutif atau legislatif daripada rakyat, yaitu sekitar 50 sampai 70 persen anggaran daerah digunakan untuk membiayai kepentingan mereka. Situasi ini menyebabkan biaya keagenan besar dari masa ke masa.

Dengan demikian, jelaslah bahwa biaya keagenan (*agency cost*) yang tinggi terjadi akibat tidak terbatasnya keinginan manusia (agen) yang didorong oleh semangat kapitalisme dengan *self-interest*-nya, perlu dipangkas dan diperbaharui. Pada titik inilah pandangan Derrida mencoba masuk dengan melakukan pembaharuan nilai-nilai yang melatarbelakangi motif setiap aksi eksekutif dan legislatif tersebut. Jika kita bercermin pada pandangan Derrida, maka perlu melakukan pembebasan belenggu yang mengikat interaksi di antara eksekutif dan legislatif, dengan bercermin dan mengamalkan nilai-nilai lokal yang banyak bertebaran dan dimiliki oleh hampir semua masyarakat tradisional yang masih menjunjung tinggi kesederhanaan dan kebersamaan.

KRITIK NILAI-NILAI HUBUNGAN KEAGENAN: BERCERMIN PADA PANDANGAN DERRIDA

Jacques Derrida merupakan salah satu tokoh utama yang telah memproklamkan awal era baru pos-strukturalisme dan menjadi landasan bagi berkembangnya posmodernisme. Pemikiran-pemikiran Derrida awalnya terkait erat dengan dunia sastra dan linguistik. Bahasa secara tradisional dipandang sebagai cermin untuk menggambarkan dunia, dan bahasa ingin dilampaui dengan mendekonstruksi gambaran dunia tersebut, sehingga cenderung anti gambaran dunia sama sekali. Gambaran dunia yang ingin dibongkar misalnya, diri, tujuan, makna, kebenaran, dunia nyata, dan sebagainya.

Derrida memulai filsafatnya dengan menafsirkan teks-teks filosofis, yang selanjutnya, mencari kelemahan-kelemahan yang tersembunyi di baliknya, sambil mempermainkan logika dan asumsi dalam teks tersebut (Al-Fayyadl, 2005: xxii).

Apabila dikaitkan dengan dekonstruksi, maka teks menurut Derrida hanyalah sebuah tulisan. Namun, di sisi lain Derrida mempunyai pemahaman lain atas teks yaitu merupakan sistem pemikiran, institusi penafsiran, sejarah atau apapun yang berupaya membakukan makna, memberi tafsiran tunggal terhadap realitas atau menghadirkan satu model pembacaan atas segala sesuatu (Al-Fayyadl, 2005: 111). Sepanjang dipahami

sebagai teks, maka sejauh itu pula dapat dibaca, dibongkar, dan ditafsirkan ulang secara tak terhingga.

Teks bisa ada karena adanya sistem perbedaan, dan inti dari sistem perbedaan tersebut adalah oposisi biner, dalam filsafat Barat seperti makna/bentuk, jiwa/badan, transendental/imanen, baik/buruk, benar/salah dan sebagainya. Dalam oposisi biner istilah pertama lebih superior dari yang kedua, atau yang kedua merupakan representasi palsu dari yang pertama. Istilah superior, kemudian menjadi logos "kebenaran" atau "kebenaran dari kebenaran". Tradisi ini, menurut Derrida, dinamakan logosentrisme dan dipergunakan untuk menerangkan asumsi adanya hak istimewa yang disandang istilah pertama dan "pelecehan" terhadap istilah kedua. Karenanya, Derrida ingin membongkar hak istimewa tersebut dengan mencari kelemahan tersembunyi di balik teks.

Dengan cara tersebut, Derrida melihat bahwa peran teks hanya sekedar tulisan yang tidak dapat memaksa pemakainya. Ia melihat bahwa makna yang terkandung dalam teks tidak teratur dan tidak stabil, tergantung pada konteksnya, dan konteks yang berbeda akan memberi pemahaman yang berbeda pula. Menurutnya, teks akan selalu mengalami perkembangan pemahaman secara terus-menerus, dan tidak mungkin distabilkan ke dalam satu penafsiran tunggal (Ritzer dan Goodman, 2003). Berdasarkan itu, Derrida menawarkan suatu pandangan filsafat yang sifatnya radikal dengan menentang segala konsep dan asumsi yang terdapat dalam ilmu modern, yaitu menentang adanya logosentrisme dan anti metode (anti terhadap pengandaian-pengandaian yang paten dalam teks).

Sepintas lalu memang tidak ada tawaran "konkret" dari metode dekonstruksi, namun demikian dapat dikatakan bahwa yang dimauhi dekonstruksi adalah menghidupkan kekuatan-kekuatan tersembunyi yang turut membangun suatu realitas sosial. Realitas tidak lagi dipandang sebagai tatanan makna yang utuh, melainkan arena pergulatan yang terbuka, atau tepatnya, permainan antara upaya penataan dengan *chaos*, antara perdamaian dengan peperangan, antara *akur* dengan *cek-cok*. Biasanya pekerjaan awal yang dilakukan Derrida setelah memotret sebuah fenomena adalah melakukan kritik atas fenomena tunggal tersebut.

Berangkat dari tahapan kritis di atas, meski terasa pahit, tapi rasanya perlu untuk menegaskan bahwa kapitalisme dan *self-interest* seharusnya ditempatkan secara proporsional dalam hubungan keagenan di dunia pemerintahan. Kapitalisme adalah bidang buatan di mana pasar menggantikan kehidupan, dan komunitas manusia yang bernafas menjadi objek dan bukan subjek. Dengan menaikkan dunia sintetis ini ke posisi yang absolut, maka teori prinsipal-agen seharusnya menolak peranan yang dimainkan orang-orang dalam penciptaan dan reproduksi proses sosial dan institusi sosial, memotret kapitalisme sebagai sistem sosial di luar kontrol atau tanggung jawab manusia, dan

mendorong pengabaian, yang selanjutnya menghasilkan kesamaan dan apatisme (Huyghe dan Ikeda, 1991).

Dalam bahasa lain dapat dikatakan, bahwa ideologi kapitalis, dan asumsi *self-interest* telah menyesatkan pemahaman tentang masyarakat, dengan mengatakan bahwa kapitalisme menjadi satu-satunya sarana yang layak dalam mengorganisir kehidupan bermasyarakat (De Soto, 2000:2-5). Artinya, kapitalisme telah menjadi logos dalam interaksi eksekutif-legislatif. Namun demikian, sebagaimana disadari bersama, kapitalisme telahengebawahkan pembangunan manusia dan kehidupan sosial menjadi jajahan pengkayaan individu, dan telah mengubah kekuatan produksi menjadi kekuatan penghancur (De Soto, 2000).

Sangat jelas, bahwa kapitalisme dan individualisme (*self-interest*) telah menciptakan ketidakseimbangan antara pengetahuan dan kebijakan, dan antara pembangunan materi dan evolusi moral, yang tidak sehat. Dengan kata lain, kemakmuran material dicapai dengan kemiskinan spiritual. Karenanya, untuk menutupi kesenjangan antara mesin materi dan moral diperlukan revolusi manusia yang melibatkan eksplorasi dan kultivasi terdalam manusia akan kasih sayang, keberanian, kebijaksanaan dan lain-lain.

KEARIFAN LOKAL: ALTERNATIF REKONSTRUKSI HUBUNGAN KEAGENAN DALAM KONTEKS ANGGARAN

Berbicara mengenai pemikiran Derrida, maka tulisannya sangat berbeda dengan tulisan-tulisan filsafat modern pada umumnya. Ia menolak memberi status istimewa apapun kepada filsafat yang selama ini dianggap sebagai “tukang atur” rasio yang paling berkuasa. Derrida menantang pendapat lama yang mengabaikan hal-hal yang dirasa mengganggu. Oleh sebab itu, tujuan utama Derrida adalah memperlihatkan dampak-dampak pengabaian tersebut dengan cara melakukan pembacaan kritis yang akan memahami, dan sedapat mungkin menggali elemen-elemen metafor dan hal-hal lain di luar konsep pemikiran para filosof termasuk sang lain seperti kearifan lokal.

Selama ini, kearifan lokal tersungkur bersama dengan kepentingan pembangunan yang bersifat sentralistik dan *top down*. Oleh karena itu, sudah saatnya untuk menggali lebih banyak kearifan-kearifan lokal sebagai alat atau cara dalam mendorong pembangunan daerah, sesuai dengan daya dukung daerah dalam menyelesaikan masalah-masalah daerahnya secara bermartabat. Namun demikian, tidak sedikit kalangan yang mempertanyakan relevansi kearifan lokal di tengah-tengah perjuangan manusia menatap globalisasi. Apakah kearifan lokal sebagai sistem pengetahuan manusia, logis atau sekadar mitos? Apakah kearifan lokal itu benar-benar berpijak pada realitas empiris atau sekadar spekulasi orang-orang yang memiliki kepentingan tertentu? Tulisan ini mencoba untuk menjawab keragu-raguan di atas dengan pendekatan yang relevan.

Kearifan lokal yang diangkat dari penerapannya di desa *pakraman* Pengeragoan Bali, mengembangkan proposisi bahwa pemerintahan yang baik, berasal dari maksud yang disengaja, rencana detail, dan keputusan yang konsisten dan religius. Dalam hal ini tugas-tugas yang diemban eksekutif dan legislatif di pemerintahan, dikonseptualisasi sebagai pemberi respon seefisien dan seefektif mungkin atas tuntutan yang dibuat oleh berbagai konstituen.

Dengan demikian, penggunaan model hubungan keagenan dalam konstruksi anggaran di desa *pakraman* yang komprehensif harus tercermin dalam pembuatan keputusan, melibatkan strategi depolitisasi, orientasi tujuan yang dipilih setelah dianalisis instrumental rasional komprehensif (yaitu model, cara, dan tujuan). Selain itu, kebijakan rutin diimplementasi dengan menganut kepatuhan, terdesentralisasi, terjadi hubungan hierarkis terkendali antara eksekutif dan legislatif, serta akuntabel.

Kearifan lokal desa adat apabila dilihat secara sistematis merupakan mekanisme penyelesaian masalah dan mekanisme penyediaan pelayanan yang dikonseptualisasi sebagai institusi pelayanan dengan sistem terbuka. Artinya, *input* yang digunakan dalam proses aktivitas untuk menghasilkan *output*, dan memiliki dampak berupa biaya dan manfaat diketahui oleh semua pihak (eksekutif, legislatif dan masyarakat). Hubungan keagenan dalam desa *pakraman* yang mengimplementasi filosofi *Tri Hita Karana*, dilepaskan sejauh mungkin dari struktur dan proses politik, meninggalkan asumsi agen yang egois, dan pencari kekuasaan.

Penerapan pola hubungan keagenan di desa *pakraman*, sesuai dengan pandangan Flam (1990) yaitu eksekutif menggunakan informasi sebagai alat bantu untuk menyelesaikan masalah, bukan mendistorsi dan mempromosi kepentingan pribadi yang sempit seperti “gansterisme organisasi”. Bukan pula seperti ungkapan Kobrak (1992), menggunakan informasi sebagai sumberdaya dalam perjuangan intra organisasi atau antar organisasi. Namun, sebagaimana pandangan Gede Winasa, Bupati Jembrana:

Saya menggunakan meditasi dalam menentukan program yang terbaik untuk mencapai tujuan yang diinginkan ... bukan hanya menilai berdasarkan kepentingan pribadi, atau mengadopsi teori-teori praktik bisnis dalam memilih kebijakan, ... saya juga mengoperasikan anggaran yang berpusat pada hasil dan ada sistem akuntabilitas publik, ... bukan mengadopsi praktek manajemen dengan tujuan memaksimalkan anggaran.

Kondisi ini sesuai dengan hasil penelitian di desa *pakraman* Pengeragoan, anggaran pemerintah menjadi lebih efisien dan efektif dalam menggunakan sumberdaya, serta memaksimalkan kepuasan komunitasnya, memaksimalkan koefisiensi publik dalam pemerintah dan memaksimalkan kuantum sumberdaya yang ada bagi masyarakat luas. Kearifan lokal desa *pakraman* Bali berusaha untuk menggeser agensi publik dari kesetiaan pada paradigma *self-interest* ke penerimaan paradigma “*yadnya*”, yaitu paradigma yang melakukan sesuatu sebagai sebuah pengabdian atau pengorbanan suci.

Cara pandang seperti ini adalah cara pandang yang bersifat altruistik, yang memandang segala permasalahan secara holistik dengan melibatkan nilai-nilai spiritual. Sebagaimana Emery dan Trist (1965:170) mengungkapkan peralihan paradigma sebagai “transisi *turbulent*”, yang bertujuan untuk membuat agensi publik menjadi instrumen yang supra rasional dalam mencapai tujuan bersama, dengan simpul *karma*. Kearifan lokal desa *pakraman* menciptakan sebuah kebutuhan akan seperangkat perubahan unik terhadap organisasi dalam agensi publik, yang akan membawa ke dalam sebuah hubungan “kecocokan strategik”. Ini berarti, agensi publik lebih berorientasi pada kinerja, sambil menjaga integritas organisasi, melindungi standar keprofesionalan dan perilaku yang dibutuhkan untuk mencapai tingkat kinerja yang diharapkan. Dalam hal ini, saya berpandangan bahwa konstruksi anggaran dalam bingkai hubungan keagenan yang terbentuk dari interaksi eksekutif-legislatif di desa adat melampaui kepentingan pribadi rasional, yang preferensi individu telah dibentuk sebelumnya. Tampak bahwa pandangan konsep keagenan adalah sebuah abstraksi yang nyata, di mana institusi ikut memelihara alam dan lingkungan organisasi secara sadar dan ikhlas.

BENTUK PERUBAHAN KONSTRUKSI ANGGARAN DALAM BINGKAI HUBUNGAN KEAGENAN EKSEKUTIF LEGISLATIF: REFLEKSI BUDAYA LOKAL BALI

Pada bagian ini, nilai-nilai mapan yang membelenggu hubungan keagenan eksekutif-legislatif akan disandingkan dengan nilai-nilai lokal, yaitu dari nilai yang bersifat formal menuju pada posisi yang disebut dekonstruksi. Bagi Derrida, gaya dekonstruksi adalah usaha sungguh-sungguh untuk mengalihkan sumber-sumber gaya interpretatif agar bisa menentang kekakuan konsep yang menyatakan bahwa teori sejauh ini benar-benar valid.

Dalam hal ini, dekonstruksi memberikan kekuatan untuk melakukan revaluasi total terhadap teori dan praktik, dengan cara pembacaan kritis yang memahami dan sedapat mungkin menggali elemen-elemen metafor dan hal-hal figuratif lain dalam teori dan praktik. Dengan kata lain, dia bekerja sebagai bentuk sisa dari cara-cara yang mana teori dan praktik mengabaikan hal-hal yang dirasa mengganggu. Jadi pada dasarnya, menurut Derrida, tugas dekonstruksi adalah menghilangkan ide-ide ilusif yang selama ini menguasai metafisika Barat, yaitu ide yang mengatakan bahwa dengan rasio manusia dapat sampai pada kebenaran, atau metode murni dan otentik dalam dirinya sendiri tanpa bantuan yang lain.

Karenanya, perubahan mengenai konstruksi anggaran dalam hubungan keagenan di antara eksekutif dan legislatif dimulai dengan mengumpulkan hamparan sisa yang terabaikan atas pemahaman hakikat manusia. Pada dasarnya, hakikat manusia adalah kemampuan manusia untuk menjadi dirinya sendiri dan kemudian mengembangkan kehidupannya dalam suatu keadaan yang menjadi pilihannya. Manusia berpeluang untuk

diarahkan agar bisa menumbuhkan motivasi, sehingga di setiap saat dan situasi ia selalu berusaha mencari peluang dan kesempatan yang menarik keinginan dan perhatiannya untuk memenuhi kebutuhan aktualisasi diri. Di setiap saat dan situasi, manusia dihadapkan pada berbagai alternatif pilihan. Ia memerlukan kebebasan untuk dapat menentukan pilihan yang baik, yaitu pilihan dengan kapasitas, bakat serta minat atau kebutuhannya secara umum. Dengan kebebasan itu barulah ia leluasa melakukan aktualisasi diri, menentukan arah dan pengembangan hidupnya.

Dengan dekonstruksi, studi ini ingin merenggut kembali keterikatan residual hakikat manusia yaitu sebagai makhluk sosial. Artinya, mempelajari hakikat manusia sebagai makhluk sosial, jelas bahwa ia membutuhkan kehadiran manusia lainnya, kebutuhan untuk berkelompok dan menjadi bagian dari kelompok. Model pemikiran Derrida ini merupakan suatu kekuatan pembebasan dari belenggu kapitalistik. Hal ini dapat terlihat dari penelaahan lebih jauh atas pola hubungan keagenan yang terdapat dalam pemerintahan desa adat Bali, yang sangat jauh berbeda dengan filosofis nilai-nilai dunia Barat. Dalam masyarakat Bali terdapat sistem nilai yang mampu mengembalikan hakikat dasar manusia sebagai makhluk sosial. Nilai inilah yang melandasi setiap aktivitas masyarakat, baik pribadi maupun kelompok, yang nilai tersebut terabaikan dalam kehidupan masyarakat Barat. Perbedaan dalam budaya dan sistem nilai ini menghasilkan bentuk masyarakat, praktik, interaksi sosial serta pola hubungan yang berbeda pula. Berdasarkan perbedaan yang menyolok antara nilai-nilai Barat dan nilai-nilai lokal masyarakat Pengeragoan Bali, maka studi ini membangun sebuah pola konstruksi anggaran dalam bingkai hubungan keagenan yang menyandingkan kedua perbedaan tersebut. Berikut ini adalah bentuk perubahan (konstruksi) hubungan keagenan eksekutif-legislatif dalam konteks anggaran yang lahir dari pemaknaan kearifan lokal desa *pakraman* Pengeragoan Bali.

Penyeimbangan Ideologi Hubungan Keagenan: Tuntutan Pencerahan

Seperti diketahui bersama, sisi lain dari pengembangan sistem kapitalis adalah timbulnya semangat individualistis, baik dalam berkonsumsi maupun berproduksi. Kolektivitas dan solidaritas dianggap tidak rasional. Kemampuan berkompetisi untuk meraih yang terbanyak, tertinggi, lalu berkonsumsi dalam jumlah banyak untuk meraih simbol, status adalah tuntutan untuk bisa masuk dan bertahan dalam kehidupan sistem kapitalis. Akhirnya, kapitalisme bukan lagi sekedar sistem perekonomian belaka, tetapi sudah mencampuri nilai-nilai kehidupan dan menentukan arah tujuan hidup. Suasana inilah yang mewarnai periode pemerintahan orde baru, orde reformasi, dan orde pasca eforia reformasi. Upaya menciptakan manusia yang materialistis, individualistis, memiliki daya saing tinggi agar bisa menjadi pemenang dan mengalahkan pesaing-pesaing lainnya (siapa pun dia), menjadi arah pembentukan perilaku oleh berbagai pihak.

Pemikiran Derrida menjadi kekuatan pembebas, karena dengan melakukan kritik terhadap pola hubungan keagenan selama tiga periode, maka penyembunyian hal-hal di balik

hubungan keagenan tersebut dapat terungkap, dan memungkinkan terjadinya perdebatan atau dekonstruksi. Pemikiran ini menolak segala sistem prioritas yang secara tradisional dilekatkan pada hubungan keagenan konvensional, cara ini merupakan bukti tentang adanya *prejudicies* yang mengakar di Barat yang ingin mereduksi “sang lain”. Perspektif *world system theory* seperti ideologi kapitalisme dalam konstruksi anggaran, harus diubah. Sebab, sebagaimana pandangan Friedman (1999) bahwa gejala artikulasi (perebutan kekuatan) sistem-sistem pengaturan, sistem sosial lokalitas yang diwakili oleh *indigenous civilization* terus didesak oleh kekuatan *western global world* yang sangat menekan.

Sementara itu, manusia tak lepas dari lingkungannya. Kecenderungan mengikuti gaya hidup yang baru, ”trendy” dan menempatkan nilai-nilai baru dalam ukuran keberhasilan telah merusak dan menghancurkan nilai-nilai tradisional yang sebelumnya dipegang teguh, dan diyakini sebagai kebenaran. Nilai yang mementingkan kebersamaan dan menumbuhkan sikap gotong-royong dilibas oleh nilai individualistis. Nilai yang meletakkan unsur spiritual berganti dengan unsur materi. Sikap yang mementingkan keselarasan dalam kehidupan bersama, sebagaimana yang telah mewarnai kehidupan masyarakat Indonesia, diubah menjadi sikap yang selalu mau bersaing dan memenangkan persaingan, tak peduli apapun caranya dan siapapun yang dihadapi.

Robinson (2001:34) mengemukakan lebih jauh bahwa kapitalisme menyebabkan kelumpuhan total kawasan perifer melalui dua cara, yaitu *ekspansi kolonialisme* di era penjajahan (abad 16-19) dan *ekspansi globalisme* di era modernisme (abad 20-21), sebagaimana dikemukakan Robinson (2001:36):

The capitalist system since its inception has been expanding in two directions, extensively and intensively. The final phase of capitalism's extensive enlargement started with the wave of colonization of the late nineteenth and early twentieth century and concluded in the 1990s with the reincorporation of the former Soviet Bloc and Third World revolutionary countries. Under globalization, the system is undergoing a dramatic intensive expansion. Globalization is creating uneven spaces that support material basis for human societies and is changing the whole institutional organizations array.

Castels (2001:41) mengemukakan dalam hal ini, bahwa ekspansi globalisme (*trans nationalism theory*) yang menghempaskan sistem sosio kemasyarakatan lokal adalah prasyarat penting (dan tidak terelakkan) bagi terbentuknya “*world modern social system*” sejak keseluruhan skenario pembangunan kawasan negara dunia ketiga terperangkap dalam *modernization theory*. Ditambahkan pula bahwa sejajar dengan terbentuknya sistem sosial dunia modern, pembuat kebijakan anggaran yang berjalan dalam logika kapitalisme (dicirikan oleh sifat-sifat: hegemonik, rakus, serba investasi asing, perilaku eksploitatif terhadap alam, *growth mania*, *selfish*, mengabaikan kesejahteraan kolektif), membentuk “*world economic imperium*”. Artinya, modernisme barat dan kapitalisme global memberi peluang yang makin sedikit dan terbatas bagi sistem sosio ekonomi lokal untuk bertahan hidup.

Pada tataran konseptual, gagasan dekonstruksi ini memandang bahwa untuk menutup kesenjangan antara pandangan barat dan kearifan lokal, maka diperlukan revolusi manusia yang besarnya sama dengan revolusi industri dan teknologi (Huyghe dan Ikeda, 1991; Galtung dan Ikeda, 1995). Proses revolusi manusia melibatkan eksplorasi dan kultivasi terdalam manusia akan kasih sayang, keberanian, kebijaksanaan dan lain-lain, sehingga orang-orang dapat secara independen menentukan cara yang tepat untuk hidup, ketimbang mencari cara yang lebih efektif untuk memberlakukan secara eksternal perilaku yang diperlukan untuk mempertahankan struktur sosial saat ini. Seperti yang diungkapkan bahwa masing-masing manusia dalam dirinya mempunyai pengertian/pemahaman, imajinasi dan kreativitas, seperti halnya kekayaan sumber daya moral yang belum dieksploitasi dan bahkan diabaikan. Hal senada juga diungkapkan Jero Gede, seorang *Bendesa* adat (kepala desa adat), bahwa,

... tak dapat dipungkiri manusia mewarisi banyak sifat-sifat hewani, insting-insting primitif. Kemanusiaan diwarisinya sebagai benih, sebagai potensi. Sesuatu yang masih harus dikembangkan. Jika tidak, benih itu mati sebagai benih. Potensi itu terpendam untuk selamanya ...

Pernyataan ini merepresentasikan potensi yang belum disadap yang harus dikembangkan secara sistematis untuk memperbaiki kerusakan yang telah dilakukan manusia terhadap diri sendiri dan lingkungannya, serta untuk memulihkan keseimbangan yang hilang dalam hubungan di antara manusia.

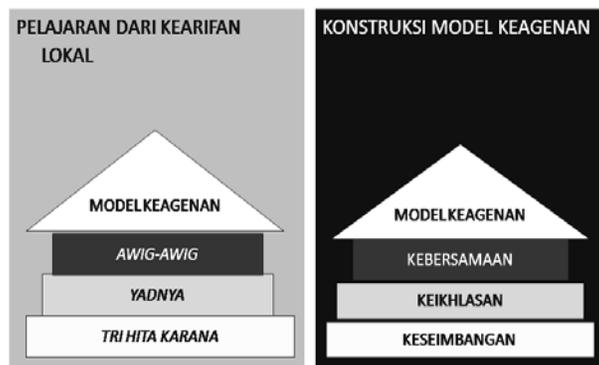
Karena itulah, Jero Gede memberi nasehat bahwa, "tujuan kedatangan manusia ke muka bumi adalah sebagai partisipan aktif dalam berjalannya alam semesta, memperkaya dan memperkuat dinamisme kreativitasnya". Dari perspektif ini, proses sosial sebagai produksi dan distribusi harus dipandang sebagai sarana untuk memperbaiki umat manusia dan alam, bukan sebagai formula untuk dominasi dan eksploitasi. Seperti pada filosofi *Tri Hita Karana* yaitu tiga penyebab kebahagiaan menjelaskan bagaimana kebahagiaan/kesejahteraan dapat diraih manusia dengan cara menyeimbangkan pola hubungan antara manusia dengan manusia lain, manusia dengan alam, dan manusia dengan Tuhan. Filosofi ini memandang bahwa segala makhluk hidup dan fenomena ada dan terjadi sehubungan dengan makhluk dan fenomena lain, dan bagaimana sesuatu yang tidak ada dapat muncul atau bertahan dengan sendirinya. Dalam hal ini, unsur dominasi atau eksploitasi tidak memiliki ruang, karena unsur-unsur tersebut dapat menyebabkan ketidakseimbangan dan mendatangkan bencana.

Pemikiran demikian mendorong manusia untuk menghargai semua bentuk kehidupan bagaikan menjaga miliknya sendiri, karena kehidupan secara instinsif tergantung pada yang lain untuk kelangsungan hidup. Bagi Jero Gede:

Jika tujuan umat manusia di muka bumi adalah untuk memperkuat berjalannya alam semesta, dan jika semua kehidupan saling bergantung satu dengan lainnya, maka hanya dengan masuk ke dalam kondisi yang damai dan harmonis dengan alam dan lainnya, maka manusia dapat mengembangkan potensi sejatinya.

Artinya, kepekaan manusia akan muncul ketika orang terlibat dengan alam dan pihak lainnya, karena dengan melakukan hal itu mereka terdorong untuk berkonfrontasi dengan kompleksitas kehidupan dialektis yang memperkaya kesadaran mereka, melalui usaha untuk menciptakan harmoni di antara aspek-aspek realita alam.

Pola hubungan tersebut di atas akan membentuk harmonisasi agen dalam *setting* hubungan eksekutif dan legislatif yang lebih realistis dengan menanggapi kebutuhan akan perubahan paradigma. Karenanya, hubungan keagenan eksekutif-legislatif harus ditempatkan dalam bingkai pengabdian dan keikhlasan dalam mengerjakan tugas dan tanggung jawab masing-masing. Sehingga, mekanisme tata kelola (baik insentif, sanksi, dan monitoring) yang meminimalkan biaya *mis-match* dapat terlaksana dan iklim pemerintahan yang lebih baik dapat tercipta di masa depan, sebagaimana gambaran pada desa *pakraman* Pengeragoan. Hal ini berarti, kepentingan ekonomi dan *self-interest* tidak didahulukan atau menjadi motif hubungan itu sendiri. Kalau sudah demikian, maka sumberdaya tidak selalu dimobilisasi untuk kepentingan koalisi terbatas (pribadi).



Gambar 1
Konstruksi Hubungan Keagenan

Gambar di atas merupakan hasil dekonstruksi pola hubungan keagenan konvensional. Gambar tersebut cerminan dari perilaku yang mengangkat kembali fitrah manusia yang dimarjinalkan yaitu sebagai makhluk yang mempunyai kecenderungan berbuat kebaikan. Berkenaan dengan pembangunan dan pengembangan teori keagenan konvensional dalam dimensi yang lebih humanis, Schelling (1960) mengatakan bahwa hanya nilai-nilai spiritualitas yang dapat mengembalikan teori keagenan konvensional dalam dimensi yang lebih baik dan humanis sebagai sebuah teori. Hal tersebut tersirat dari pernyataan Schelling sebagai berikut:

... it would be a gross over simplification to suggest that the only function of religion is to subdue the untrammled opportunism of man or that this subjugation comes without cost. And certainly, not all altruistic or religious behavior is motivate by a heaven hell

calculus. Finally, apart from supplying a supernatural enforcement mechanism, religious organization have helped to sustain behavioral norms ...

Pandangan tersebut mengindikasikan bahwa dengan mengfungsikan nilai-nilai spiritualitas sebagai suatu hal yang menyatu dalam teori keagenan konvensional, maka akan memunculkan batasan perilaku berupa kode etik bagi pihak-pihak yang terlibat anggaran dalam dimensi hubungan tersebut. Dengan *punishment* dan *reward* yang supernatural akan meniadakan kelemahan teori keagenan konvensional yang materialistik, *self-interest*, dan individualistik. Rekonstruksi pola hubungan keagenan konvensional dengan nilai-nilai spiritual merupakan upaya untuk lebih memanusiakan teori keagenan konvensional menjadi sebuah teori yang lebih humanis. Untuk itu, studi ini menawarkan dimensi kajian kearifan lokal budaya Bali sebagai sebuah alternatif. Namun demikian, untuk masuk dalam tataran teoretis perekonstruksian hubungan keagenan sektor pemerintahan maka penulis mengadopsi teori keagenan konvensional dengan memasukkan kearifan lokal desa adat Bali yang berlandaskan nilai-nilai *Tri Hita Karana*. Dekonstruksi ini menawarkan sebuah pandangan baru bahwa pandangan dunia kapitalisme global yang berdasarkan pada prinsip kekuasaan, eksploitasi, dominasi, kompetisi, diferensi, dan hasrat tak terbatas, dirubah (atau dimodifikasi) ke arah pandangan dunia yang lebih manusiawi, yang dilandasi oleh prinsip-prinsip kearifan lokal sebagaimana yang ada pada desa *pakraman* yaitu kesederhanaan, kebersamaan, keseimbangan dan keikhlasan. Tujuan utama dekonstruksi ini tetap berpijak pada keseimbangan hubungan keagenan dalam kebijakan anggaran yang bersifat egoistis-altruistis, materialitis spiritualistis, kuantitatif-kualitatif (Triyuwono, 2006). Dengan demikian, nilai individualistis disandingkan dengan nilai yang mementingkan kebersamaan dan menumbuhkan sikap gotong-royong. Sementara di pihak lain, unsur materialitas disandingkan dengan nilai yang meletakkan unsur spiritual. Sikap yang selalu mau bersaing dan memenangkan persaingan, disandingkan dengan sikap yang mementingkan keselarasan dalam kehidupan bersama, sebagaimana yang telah mewarnai kehidupan masyarakat desa *pakraman* Bali.

Perubahan Kompensasi Eksekutif-Legislatif: Cerminan Pengabdian

Pemikiran logosentrisme telah memainkan peran, sebagai "kapitalisme teori" yang menguasai para pengamat dan kritikus. Sebagaimana kemapanan logosentrisme yang terdapat dalam teori keagenan konvensional (seperti kapitalisme, materialisme), telah menyebabkan ketertutupan teori ini terhadap nilai-nilai lain yang dapat berpengaruh pada hubungan keagenan, sehingga, bercermin pada pemikiran Derrida, penelitian ini bertujuan untuk membongkar sumber ketertutupan tersebut dengan cara membebaskan teori keagenan konvensional dari sesuatu yang memperbudaknya, khususnya berkenaan dengan sistem kompensasi yang penetapannya sarat dengan nilai-nilai kapitalis. Mencairkan logosentrisme tersebut memungkinkan "sang lain" di luar dari diri logosentrisme dapat hadir dan bersanding dengannya dan membentuk sebuah model hubungan keagenan baru, dengan sistem kompensasi yang baru pula.

Seperti diketahui, sistem kompensasi konvensional yang berlaku di dunia pemerintahan menganut pola *self determining compensation*, artinya baik eksekutif maupun legislatif menentukan insentif mereka sendiri, dengan mengajukan rancangan anggaran gaji dan kompensasi lainnya, yang diukur berdasarkan beban kerja, besaran organisasi, dan luasan pekerjaan serta tanggungjawab (lihat UU No. 32 tahun 2004; dan UU No. 33 tahun 2004). Kondisi ini memungkinkan terjadinya peluang maksimalisasi anggaran yang menguntungkan kedua belah pihak (maksimalisasi utilitas), apalagi bila dipadukan dengan ideologi kapitalisme yang mewarnai hubungan di antara eksekutif-legislatif. Dampaknya, dapat dibayangkan berapa anggaran yang harus disisihkan untuk kepentingan mereka, yang notabene sebagai pelaksana pemerintahan, dan kesemuanya harus menjadi tanggungan publik.

Dengan semangat kembali pada nilai-nilai lokal (*relocalization*) berarti menghentikan proses penyeragaman dan homogenisasi nilai dalam sistem kompensasi, dan berupaya merevitalisasi prinsip atau sistem-sistem (plural) yang berasal dari sumber-sumber lokal. Jadi, semua nilai-nilai lokal perlu digalakkan, seperti nilai-nilai dalam penetapan sistem kompensasi yang diberikan oleh desa *pakraman* kepada penyelenggara pemerintahan. Karena, bukti empiris menunjukkan bahwa pola *self determining compensation* yang menjadi dasar penetapan sistem kompensasi lebih mengarah pada pemenuhan hasrat diri dari pada kepentingan publik. Dengan kata lain, anggaran yang terbatas dialokasikan untuk kepentingan pribadi terlebih dahulu, kemudian baru memikirkan rakyat. Dan karenanya perlu untuk di dekonstruksi. Studi ini menawarkan *olih-olihan* sebagai sebuah sistem insentif yang diterapkan pada desa adat Pengeragoan Bali. Menurut Rake Sumantri, salah seorang warga desa adat:

Sebagai sebuah sistem insentif, *olih-olihan* dapat berarti penghargaan, keistimewaan atau semacam tunjangan yang umumnya diberikan kepada *prajuru* desa *pakraman* sebagai penyelenggara pemerintahan adat. *Olih-olihan* ini ditetapkan bersama-sama antara eksekutif-legislatif adat dan seluruh masyarakat desa. Wujud penghargaan tersebut antara lain *leluputan*, *laba desa*, *tanding tengah*, dan *panugal*.

Gambaran di atas, menunjukkan bahwa uang sebagai sebuah instrumen utama dalam memberikan insentif pada seseorang perlu untuk ditinjau kembali. Kearifan lokal desa adat Bali menunjukkan bahwa bentuk insentif lain juga secara efektif mampu mendorong eksekutif-legislatif desa *pakraman* untuk bekerja secara efisien. Jadi, inti ide dekonstruksi ini sesungguhnya bukan terletak pada seberapa banyak insentif diberikan kepada agen, tetapi siapa yang seharusnya menentukan bentuk dan jumlah insentif tersebut.

Bagi masyarakat desa adat Bali, insentif bukanlah hal yang utama, tapi bekerja untuk pemerintahan desa adat adalah sebuah bentuk pengabdian, atau ritual suci (*yadnya*) yang hasilnya akan diperoleh pada kehidupan berikut (re-inkarnasi). Dengan demikian, setiap individu dalam masyarakat merasa wajib dan ikhlas mengerjakan apa yang ditugaskan masyarakat adat, tanpa memikirkan imbalan yang bakal diterima.

SIMPULAN

Studi ini memunculkan ide dekonstruksi hubungan keagenan dalam konteks anggaran dengan mengangkat kearifan lokal sebagai padanan dari logosentrisme kapitalisme dengan *self-interest*-nya. Bagi studi ini, kapitalisme dianggap sebagai sebuah bentuk fasisme, lewat totalitarianisme kultural yang berkembang di baliknya. Karenanya, studi ini melihat sosok fasisme di dalam diri kapitalisme. Persoalan utama kapitalisme, adalah kecenderungan menciptakan sebuah kebijakan anggaran yang diproduksi untuk masa berdasarkan sebuah mekanisme kekuasaan totaliter, yaitu pengomandoan masyarakat (konsumer) dari atas layaknya Hitler atau Mussolini. Jadi, di bawah ideologi kapitalis, kebijakan anggaran dibuat menjadi tidak dapat dibantah seperti layaknya hukum gravitasi

Studi ini mengajukan alternatif untuk merubah konstruksi kebijakan anggaran dalam bingkai hubungan keagenan yang berada dalam dunia kapitalisme global berdasarkan pada prinsip kekuasaan, dominasi, eksploitasi, kompetisi, diferensi, dan hasrat tak terbatas, menjadi konstruksi kebijakan anggaran yang lebih manusiawi, dilandasi oleh prinsip-prinsip kearifan lokal yaitu kesederhanaan, kebersamaan, keseimbangan, dan keikhlasan.

Studi ini juga menyimpulkan bahwa menghidupkan kembali budaya lokal sama artinya dengan menghidupkan kembali identitas lokal, oleh karena identitas merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebudayaan. Identitas itu sendiri menjadi sebuah isu tatkala segala sesuatu yang telah dianggap stabil sebagai warisan kultural masa lalu diambil alih oleh pengaruh-pengaruh dari luar, khususnya akibat berlangsungnya proses globalisasi, yang menciptakan homogenisasi budaya. Identitas, menurut studi ini merupakan sebuah mata rantai yang menghubungkan nilai-nilai sosial budaya masa lalu dengan masa sekarang. Artinya, identitas memiliki sejarahnya. Identitas merupakan ikhtisar dari masa lalu, yang membentuk masa kini dan mungkin juga masa mendatang. Dalam konteks sosialnya, identitas merupakan sesuatu yang dimiliki secara bersama-sama oleh sebuah komunitas atau kelompok masyarakat tertentu, yang sekaligus membedakan (*difference*) mereka dengan komunitas atau kelompok masyarakat lainnya. Identitas, dengan demikian, memberikan setiap individu di dalam sebuah masyarakat pengertian mengenai posisi sosial mereka di antara berbagai kelompok masyarakat lainnya.

Implikasi

Implikasi studi ini adalah menyumbangkan sebuah wacana baru tentang konsep keagenan di akuntansi sektor publik, khususnya organisasi pemerintahan yang mengakomodasi karakteristik dan masalah-masalah yang muncul dalam hubungan keagenan. Gagasan studi ini dapat dijadikan sebagai acuan untuk melakukan studi lebih lanjut atau menguji secara empiris dengan pendekatan lain atau paradigma lain. Selain itu, studi ini akan menggugah para pemerhati dan akademisi mengenai pentingnya menggiring ke tengah

nilai-nilai kearifan lokal untuk diuji keandalannya dengan pandangan *mainstream* yang saat ini menguasai literatur akademisi.

Keterbatan

Namun demikian, saya menyadari bahwa kapitalisme dengan seluruh pilar-pilarnya bukan merupakan satu-satunya faktor yang mendorong kesemerawutan hubungan keagenan sebagaimana yang dijelaskan panjang lebar pada bagian sebelumnya. Dalam hal ini, terdapat aspek lain seperti sistem pemerintahan moderen yang berlaku, sistem sosial masyarakat yang berinteraksi dalam membentuk tatanan nilai dalam hubungan keagenan tersebut. Aspek tersebut juga perlu dipertimbangkan dalam studi-studi lanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adams, G. B.; dan V. H. Ingersoll. 1990. Culture, technical rationality and organizational culture. *American Review of Public Administration*. 20(4): 285-302.
- Alesina, Alberto; dan Roberto Perotti. 1996. Budget Deficits and Budget Institutions. *IMF Working Paper*, 96/52. Washington D.C.
- Al-Fayyadl, Muhammad. 2005. *Derrida*. Penerbit LkiS. Yogyakarta.
- Asyhadie, N. 2004. *Hampiran Hamparan Gramatologi Derrida*. Penerbit: LkiS, Yogyakarta.
- Bass, A.. 1982. *Margins of Philosophy*. The University of Chicago Press. Chicago.
- Carr, J. B.; dan Ralph S. Brower. 2000. Principled opportunism: Evidence from the organizational middle. *Public Administration Quarterly*, 24:1
- Castels, S. 2001. Studying Social Transformation. *International Political Science Review*. 22(1): 13-32.
- Chambliss, William J. 1973. Vice, Corruption, Bureaucracy, and Power, dalam William J. Chambliss, 1973, *Sociological and Readings in the Conflict Perspective*, Addison-Wesley Publishing House, Reading, Mass.
- Chaniago, Andrinof A. dan Israr Iskandar. 2004. *Studi Korupsi di Era Otonomi Daerah Perubahan Pola Dan Kesenambungan Korupsi Dari Orde Baru Ke Orde Reformasi*. Program Tahunan The Habibie Center, Jakarta.

- Christensen, J. G. 1992. Hierarchical and Contractual Approaches to Budgetary Reform. *Journal of Theoretical Politics*. 4(1): 67-91.
- De Soto, Hernando. 2000. The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs the West and Fail Everywhere Else, terjemahan Pandu Aditya K., 2006, *The Mystery of Capital: Rahasia Kejayaan Kapitalisme Barat*, Penerbit Qalam.
- Demartoto, Argyo. 2007. Perilaku Korupsi di Era Otonomi Daerah: Fakta Empiris dan Strategi Pemberantasan Korupsi di Indonesia. *Spirit Publik*. 3(2).
- Emery, F. E.; dan E. L. Trist. 1965. The casual texture of organizational environments, in Dixon, John; Alexander Kouzmin; dan Nada Korac Kakabadse, 1998, Managerialism Something Old, Something Borrowed, Little New: Economic Prescription Versus Effective Organizational Change in Public Agencies. *International Journal of Public Sector Management*. 11(3): 164-187.
- Flam, H. 1990. Emotional 'man': corporate actors as emotion-motivated emotion managers, *International Sociology*. 5(2): 225-42.
- Fozzard, A. 2001. *The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in The Public Sector and Their Implications for Pro-Poor Budgeting*, Overseas Development Institute, London.
- Friedman, J. 1999. Indigenous Struggles and the Discreet Charm of the Bourgeoisie. *Journal of World System Research*. 2: 391-413.
- Galtung, J.; dan D. Ikeda. 1995. Choose Peace: A Dialogue Between Johan Galtung and Daisaku Ikeda, in Chwastiak, Michele, 1999, Deconstructing The Principal-Agent Model: A View From The Bottom, *Critical Perspectives on Accounting*, 10: 425-441.
- Groehendijk, Nico. 1997. A principal-agent model of corruption. *Crime, Law, and Social Change*. 27: 207-229.
- Haris, Syamsuddin. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta.
- Huyghe, R.; dan D. Ikeda. 1991. *Dawn After Dark*. Weatherhill, New York.
- Jensen M. C.; dan W. Meckling. 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. 11(4): 5-50.

- Kobrak, P. 1992. The logic of caveman management, *Public Administration Quarterly*. 15.
- Lupia, Arthur. 200. Delegation of Power: Agency Theory, dipublikasikan di Neil J. Smelser; dan Paul B. Baltes, 2001, (eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, 5: 3375-3377, Elsevier Science Limited, Oxford, UK.
- Lupia, Arthur; dan Mathew McCubbins. 2000. Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. *European Journal of Political Research*. 37: 291-307.
- McCubbins, M. D.; R. G. Noll; dan B. R. Weingast. 1987. Administrative Procedure as Instruments of Political Control. *Journal Law, Economic and Organization*. 3: 243-79.
- Mitnick, B. M. 1973. Fiduciary Responsibility and Public Policy: The Theory of Agency and Some Consequences. *Presented at Annual Meeting American Political Science Association*, 69th. New Orleans, Los Angeles.
- Moe, Terry M.. 1984. The New Economics of Organizations. *American Journal of Political Science*. 28(4): 739-77.
- Niskanen, W. A. 1971. Bureaucracy and Representative Government, in Lane, Jan E., 1990, *Institutional Reform: A Public Policy Perspective*, Gower Publishing Company, Worcester.
- Niskanen, W. A.. 1973. Bureaucracy: Servant or Master?, in Cope, Stephen, 2000, Assesing Rational Choice Models of Budgeting From Budget Maximising to Bureau Shaping: A Case Study of British Local Government. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 12: 4.
- Niskanen, W. A. 1975. Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*. 18(3): 617-43.
- Piliang, Yasraf A. 2005. *Transpolitika: Dinamika Politik di dalam Era Virtualitas*, Penerbit Jalasutra, Yogyakarta.
- Ritzer, George; dan Douglas J. Goodman. 2003. *Teori Sosiologi Modern*. Edisi 6, Fajar Interpratama Offset, Jakarta

- Robinson, W. I. 2001. Social Theory and Globalization: The Rise of Transnational State, *Theory and Society*. 30: 157-200.
- Santiso, Carlos; dan Arturo Garcia Belgrano. 2004. Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems, *SAIS Working Paper Series*, WP/01/04., Washington, DC.
- Schelling, Thomas C. 1960. The Strategy of Conflict, in E. Noreen, 1988, The economics of ethics: A new perspective on agency theory. *Accounting, Organizations, and Society*. 13(4): 359-69.
- Shapiro S. P. 2005. Agency theory, *Annual Review of Sociology*. 31: 263
- Smith, R. W.; dan Mark Bertozzi. 1998. Principals and agents: An explanatory model of public budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. (Fall): 325-353.
- Sunardi, S. T. 2004. *Semiotika Negativa*. Penerbit Buku Baik. Yogyakarta.
- Thompson, F.; dan L. R. Jones. 1986. Controllorship in the Public Sector. *Journal of Policy Analysis and Management*. 5(3): 547-571.
- Triyuwono, Iwan. 2006. *Perspektif, Metodologi dan Teori Akuntansi Syariah*. PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- UU No. 32 tahun 2004. tentang pokok-pokok pemerintahan daerah.
- UU No. 33 tahun 2004. tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- Waterman R. W.; dan K. J. Meier. 1998. Principal-agent models: an expansion?, *Journal of Public Administration*. 8: 173-202.
- Weingast, Barry. 1983. A Principal agent perspective on congressional-bureaucratic relations. *Paper delivered at the Fifth Carnegie Conference on Political Economy*. June, Carnegie Mellon University.
- Wirawan, Sarlito. 1992. *Psikologi Lingkungan*. Grasindo, Jakarta.