

## INTERAKSI ELIT DALAM FORMULASI KEBIJAKAN ANGGARAN

Baharuddin Andang<sup>1</sup>

<sup>1</sup>*Sekolah Tinggi Ilmu Kesehatan Muhammadiyah Sidenreng Rappang*

### ABSTRACT

This research aims to determine the interaction of elites in budget formulation. The benefits of research are as a reference for reviewing and guiding elite interaction in budget policy formulation. Data is written and recorded by interview, observation and document review, then analyzed qualitatively. The results showed elite interaction in the formulation of budget policies in the form of interaction assimilation and disimilation but were resolved cooperatively and accommodatively. Executives as bureaucratic elites dominate in the preparation of general Budget Policies-Provisional budget Priorities and Funding Levels and Draft Local Government Budget. While members of the Legislature as political elites in meetings. As a result of the two elites having dominance and power to defend their interests then it is solved by a wise solution, namely by using local wisdom Bugis Makassar: Sipakatau, Sipakalebbi and Sipakainge. That animates communication in interacting with the elite so that the determination of the Local Government Budget in Sidenreng Rappang Regency is 12 years in a row on time.

**Keywords:** *Interaction, Elite, Policy, Budget*

### PENDAHULUAN

Eksekutif dan legislatif adalah dua lembaga pemerintahan yang secara normatif memiliki ‘keterwakilan’ masing-masing lembaga, lembaga eksekutif yang merepresentasikan pemerintah sedangkan lembaga legislatif merepresentasikan perwakilan rakyat. Lembaga Eksekutif merupakan institusi pemerintah yang sering disebut sebagai elit birokrasi yang bertanggung jawab mencakup kewenangan dalam semua bidang pemerintahan.

Di daerah kabupaten/kota proses penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dimulai dengan proses Musrenbang yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Musrenbang dilaksanakan di tingkat desa/kelurahan, kecamatan dan kabupaten. Dalam Musrenbang berisi program kegiatan wilayah dan pembiayaannya. Apabila anggaran tidak mencukupi bisa diusulkan ke Musrenbang yang lebih tinggi. Pada Musrenbang kabupaten, berisi program kegiatan prioritas dan pembiayaan yang berasal dari APBD digunakan sebagai rujukan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dalam menyusun RAPBD.

Sedangkan penjangkaran aspirasi masyarakat (Jaring Asmara) dilakukan melalui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada dasarnya kegiatan Reses memiliki tujuan sama dengan Musrenbang, yakni menyaring kepentingan publik. Berbagai kepentingan ditampung, dibahas dan ditetapkan melalui Rapat Paripurna DPRD, Kemudian dijadikan pokok-pokok pikiran yang disampaikan dalam Rapat KUA-PPAS.

Permasalahan muncul ketika terjadi kesenjangan antara hasil Musrenbang dan RAPBD. Seperti yang terjadi pada tahun tahun 2016 lalu, usulan prioritas Musrenbang dengan APBD Tahun Anggaran 2017 tidak sama, kondisi tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 1. Data Hasil Musrenbang Kabupaten Sidenreng Rappang Tahun 2016.

No	Kegiatan	Total Anggaran
1.	Rumusan Program/Kegiatan Hasil Musrenbang Tahun 2016	1.217.750.742.950
2.	Daftar Usulan Prioritas Musrenbang T.A. 2017	1.046.896.420.100

Sumber: Bappeda Kabupaten Sidenreng Rappang 2018.

Begitu juga, realisasi anggaran yang telah ditetapkan dalam APBD juga tidak sesuai dengan harapan masyarakat yang telah ditetapkan dalam APBD. Sebagai contoh pada APBD Tahun Anggaran 2016 sebagai berikut:

<sup>1</sup> Korespondensi Penulis: Baharuddin Andang, baharuddinandang501@gmail.com, 08121581158

Tabel 2. Realiasi APBD Kabupaten Sidenreng Rappang Tahun 2016

No	Jenis Anggaran Belanja	(Rp)	Realisasi	
			Jumlah (Rp)	(%)
1.	Belanja Tidak Langsung	898 M	728 M	81,98
2.	Belanja Langsung 666 M	666 M	419 M	62,98

Sumber : Bappeda Kabupaten Sidenreng Rappang Tahun 2017.

Permasalahan di atas, menyebabkan elit dalam proses perumusan dan pembahasan KUA-PPAS dan RAPBD biasanya diwarnai dengan dinamika interaksi asosiatif dan disosiatif. Meskipun penetapan peraturan daerah tentang APBD di Kabupaten Sidenreng Rappang 12 (dua belas) tahun terakhir selalu tepat waktu sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Namun demikian outputnya masih jauh dari harapan masyarakat. Sehingga banyak keluhan masyarakat yang berkaitan dengan pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan skala prioritas. Pembagian anggaran daerah masih terlalu kuat dipengaruhi kepentingan elit politik atau legislatif dan elit birokrasi atau eksekutif.

Terkait dengan permasalahan di atas terjadi dinamika interaksi antara elit dalam proses perumusan, pembahasan hingga penetapan APBD mengakibatkan munculnya berbagai kritikan terhadap DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Sidenreng Rappang. Karena masih banyaknya aspirasi masyarakat yang tidak terakomodir masuk ke dalam Peraturan Daerah tentang APBD.

Faktanya, perumusan kebijakan anggaran daerah dialokasikan sesuai dengan kepentingan politik dan asas manfaat pribadi dan kelompok elit sebagai penentu kebijakan. Penentuan anggaran yang diakomodir masuk ke dalam APBD pada umumnya merupakan hasil bergaining antara elit pada saat proses pembahasan di dalam rapat DPRD yang cenderung mengesampingkan kepentingan publik. Persoalan dalam perumusan kebijakan ini juga tidak terlepas dari keterbatasan sumber daya manusia para anggota DPRD dalam proses formulasi (perumusan) anggaran daerah.

Kondisi itu menimbulkan pertanyaan bahwa model interaksi apa yang terjadi antara DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Sidenreng Rappang dalam proses perumusan kebijakan sehingga penetapan Peraturan Daerah tentang APBD selalu tepat waktu selama 12 tahun berturut-turut?

Untuk mengetahui lebih mendalam interaksi DPRD dan Pemerintah Daerah dalam proses formulasi kebijakan APBD di Kabupaten Sidenreng Rappang, penulis telah melakukan penelitian dengan pendekatan eksperimen lapangan secara obyektif mengenai Interaksi elit dalam Formulasi Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sidenreng Rappang.

**METODE**

**Informan dan Sumber Data**

**1. Sumber Data Primer**

Data primer yaitu data yang diperoleh melalui observasi dan wawancara, yaitu : (1) Data kualitatif adalah suatu data yang dikumpulkan oleh peneliti berupa penjelasan-penjelasan dan keterangan-keterangan mengenai Interaksi DPRD dan pemerintah daerah dalam formulasi kebijakan APBD di Kabupaten Sidenreng Rappang, (2) Data kuantitatif yaitu data yang dikumpulkan berdasarkan hasil pengamatan (observasi), wawancara (*interview*) dan data yang berupa laporan-laporan.

**2. Sumber Data Sekunder**

Data sekunder data yang diperoleh melalui tulisan berupa laporan-laporan, peraturan-peraturan dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan interaksi DPRD dan pemerintah daerah dalam formulasi kebijakan APBD.

**3. Informan Penelitian**

Informan dalam penelitian ini adalah aktor atau elit perumus kebijakan yang terlibat langsung berinteraksi dalam proses formulasi kebijakan APBD dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 3 Daftar Informan

No.	Nara Sumber/Informan	Jumlah
1.	Kepala Bagian Pengelolaan Keuangan Daerah	1 orang

2.	Ketua Komisi	1 orang
3.	Ketua Fraksi	1 orang
4.	Badan Legislasi DPRD	1 orang
5.	Ketua Badan Anggaran DPRD	1 orang
6.	Kepala Dinas	1 orang
7.	Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah	1 orang
8.	Bagian Persidangan & Produk Hukum Sekretariat Dewan	1 orang
9.	Tokoh Masyarakat	1 orang
	J u m l a h	9 orang

## Sasaran dan Fokus Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis dapat merumuskan masalah yang menjadi sasaran dan fokus penelitian ini, yaitu bagaimana interaksi DPRD dan pemerintah daerah dalam proses formulasi kebijakan APBD.

## Teknik Pengumpulan Data dan Pengabsahan Data

### 1. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara : wawancara, observasi, dan teknik dokumentasi.

### 2. Pengabsahan Data

Untuk menetapkan keabsahan (*trustworthiness*) data, diperlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknis pemeriksaan didasarkan atas sejumlah kriteria. Terdapat 4 (empat) kriteria yang digunakan, yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*) dan kepastian (*confirmability*). Teknik pengujian keabsahan data dalam penelitian ini menggunakan teknik pemeriksaan triangulasi yang merupakan teknik pemeriksaan dalam kriteria dan kredibilitas. Menurut Moleong (2001: 178).

### 3. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah model interaktif (*interactive model*), seperti yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1992:16) bahwa dalam model interaktif terdapat 3 komponen analisis yaitu : reduksi data, sajian data, dan penarikan kesimpulan. Selanjutnya analisis dilakukan dengan memadukan cara interaktif terhadap ketiga komponen utama itu.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Interaksi DPRD dan Pemerintah Daerah dalam Musrembang dan Reses

Berdasarkan Undang-undang No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Musrembang dilaksanakan berjenjang, mulai dari Musrembang desa/kelurahan, kecamatan dan kabupaten. Di sisi lain berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Reses dilaksanakan anggota DPRD untuk menjangkau aspirasi baik secara perorangan maupun kelompok yang dilaksanakan di daerah pemilihan masing-masing. Hasil penelitian menunjukkan bahwa interaksi anggota DPRD dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan Musrembang dan Reses saling mendominasi.

Pelaksanaan Musrembang dikelola oleh pemerintah daerah, sementara itu kehadiran personil anggota dewan di Musrembang diundang sebagai tokoh masyarakat, mengakibatkan kurangnya partisipasi anggota DPRD untuk menghadiri Musrembang.

Sebaliknya pelaksanaan Reses yang dilaksanakan anggota DPRD menjadi domain DPRD. Meskipun anggota DPRD didampingi organisasi perangkat daerah (OPD) mengunjungi daerah pemilihan atau dalam bentuk pertemuan dengan masyarakat di kantor kecamatan dengan agenda menerima aspirasi masyarakat. Hasil Reses inilah nantinya dijadikan pokok-pokok pikiran yang ditetapkan melalui rapat paripurna internal DPRD kemudian diharapkan menjadi landasan perumusan KUA-PPAS yang disandingkan dengan rumusan KUA-PPAS rumusan pemerintah daerah berdasarkan hasil Musrembang. Gambaran interaksi dominasi eksekutif dan legislatif dalam pelaksanaan Musrembang dan Reses dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 4. Interaksi DPRD dan Pemerintah Daerah dalam Musrebang dan Reses

No	Kegiatan	Domain	Interaksi
01	Musrebang	Pemerintah Daerah	Dominasi Pemerintah Daerah
02	Reses	DPRD	Dominasi anggota DPRD

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada saat Musrebang pemerintah daerah menunjukkan dominasinya karena menjadi kewenangannya dalam pelaksanaan Musrebang. Sedangkan anggota DPRD hanya diundang sebagai tokoh masyarakat sehingga tidak dominan dalam proses pengambilan keputusan. Sebaliknya dalam pelaksanaan Reses, didominasi oleh anggota DPRD karena merupakan tugas pokok dan fungsinya sebagai anggota legislatif.

### **Interaksi DPRD dan Pemerintah Daerah dalam Perumusan dan Pembahasan KUA-PPAS dan RAPBD**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa interaksi DPRD dan Pemerintah daerah berlangsung sejak Rapat KUA-PPAS yang dihadiri Badan Anggaran DPRD dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah. TAPD menyerahkan Draft KUA-PPAS yang telah disusun untuk dibahas bersama Banggar DPRD. Banggar DPRD menyampaikan hasil Reses dalam bentuk pokok-pokok pikiran yang diharapkan dapat diakomodir ke dalam KUA-PPAS. Untuk mempertemukan kedua konsep yang memuat kepentingan kedua lembaga tersebut di dalam rapat, tentunya dibutuhkan solusi.

Perumusan draft KUA-PPAS merupakan dominasi pemerintah daerah sementara di dalam rapat pembahasan yang dilaksanakan atas undangan DPRD menjadi dominasi legislatif karena rapat dipimpin dan dikendalikan oleh anggota DPRD. Oleh karena itu biasanya ditempuh bentuk interaksi akomodatif-kooperatif-kompromis. Solusi kompromistik inilah yang penulis sebut sebagai interaksi Sipakatau, Sipakalebbi dan Sipakainge yang merupakan salah satu kearifan lokal (*Local Wisdom*) di Kabupaten Sidenreng Rappang.

Selanjutnya berdasarkan nota kesepakatan KUA dan PPAS, TAPD secara kelembagaan segera menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kegiatan Anggaran Organisasi Pemerintah Daerah (RKA-OPD) sebagai dasar OPD dalam menyusun RKA-OPD. Setelah RKA-OPD dinilai dan dievaluasi oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah, disusunlah rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan rancangan peraturan kepala daerah tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Secara kelembagaan interaksi antara DPRD dan pemerintah daerah pada tahap pembahasan RAPBD, yang dihadiri pimpinan dan anggota DPRD dan bupati beserta jajaran pemerintah daerah dalam rapat paripurna. Kemudian dilanjutkan dalam rapat komisi DPRD dan OPD mitra kerja komisi.

Sesuai dengan pengamatan penulis bahwa peran masing-masing aktor dalam proses interaksi Sipakatau, Sipakalebbi dan Sipakainge yang biasanya hanya terjadi hubungan searah, artinya pemerintah daerah hanya memaparkan atau menyampaikan program, sedangkan anggota DPRD menanggapi kemudian menyanggupinya. Bahwa konsepsi tentang perdebatan antar aktor atau elit dalam proses perumusan kebijakan APBD pada awalnya didominasi oleh pemerintah daerah.

Hasil Reses anggota DPRD berdampak bagi penyusunan konsep KUA-PPAS sebab berusaha diperjuangkan oleh anggota DPRD ketika rapat Forum SKPD bersama anggota DPRD, mereka memasukkan data untuk dibahas bersama organisasi perangkat daerah, atau diusulkan pada Musrebang kabupaten.

Sebagai konsekuensi logis dari pola penjarangan aspirasi yang seperti ini, tiap-tiap anggota DPRD lebih bersifat menyentuh kepentingan konstituennya saja, padahal rumusan KUA-PPAS seharusnya melingkupi segala aspek kepentingan masyarakat sebagai landasan pembangunan secara umum. Hal ini melahirkan nuansa ketidaksepakatan dalam interaksi diantara anggota DPRD, terutama pada saat pembahasan RAPBD. Karena masing-masing anggota DPRD memperjuangkan kepentingannya.

Dari perspektif kerangka formulasi kebijakan anggaran, perumusan KUA-PPAS merupakan bagian dari agenda setting yang menegaskan komitmen dan kesepakatan antara DPRD dan pemerintah daerah dalam menentukan tuntutan atau masalah publik apa saja yang akan dijadikan prioritas alokasi anggaran dan bagaimana mengimplementasikannya. Perilaku elit dalam perumusan dan pembahasan KUA-PPAS dan RAPBD senantiasa memperjuangkan kepentingannya, baik secara personal maupun institusional.

Di dalam Perumusan KUA-PPAS, masing-masing elit kebijakan memulai kepentingan yang berbeda terhadap proses perumusan kebijakan APBD. Pemerintah daerah memiliki kepentingan yang terkait dengan pencapaian visi dan misi kepala daerah dan pemerintah daerah. Sebaliknya anggota DPRD memiliki kepentingan untuk memperjuangkan kepentingan partai dan konstituennya. Perilaku elit dalam proses perumusan

kebijakan APBD menunjukkan bahwa dalam perumusan KUA-PPAS menjadi domain dominan pemerintah daerah, maka sikapnya cenderung mempertahankan rumusannya berdasarkan perspektif pemerintah daerah. Demikian pula ketika pembahasan RAPBD, jajaran pemerintah daerah cenderung memperjuangkan kepentingan program usulan organisasi perangkat daerah (OPD).

Sedangkan DPRD berusaha melakukan pergeseran anggaran terhadap nilai nominal yang diusulkan pemerintah daerah dalam draft RAPBD agar bisa memasukkan hasil Reses yang merupakan aspirasi dari konstituennya. Meskipun ketika terjadi perdebatan dalam sidang komisi, perilaku eksekutif lebih meyakinkan dibandingkan legislatif. Akan tetapi anggota legislatif pada setiap tahapan pembahasan kebijakan APBD menunjukkan kecenderungan menguasai jalannya sidang, terutama dikaitkan dengan fungsinya dalam anggaran daerah. Akibatnya pihak DPRD cenderung mengusulkan anggaran berdasarkan pertimbangan politis sehingga kadang-kadang terkesan menghakimi eksekutif.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, disimpulkan bahwa proses formulasi kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), terjadi interaksi asosiatif (kooperatif, akomodatif) antara DPRD dan pemerintah daerah. Interaksi asosiatif merupakan reaksi dari kondisi internal Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berada pada posisi lemah akibat keterbatasan sumber daya manusia dalam penguasaan data dan informasi serta keterbatasan pemahaman akan proses dan materi penganggaran daerah. Interaksi disosiatif (Persaingan, kontradiksi dan pertentangan) sebagai konsekuensi logis perbedaan persepsi dan kepentingan masing-masing elit. Sedangkan interaksi dominatif terjadi sebagai manifestasi kewenangan dan kekuasaan masing-masing elit.

Meskipun dinamika interaksi asosiatif, disosiatif dan dominatif telah mewarnai proses formulasi kebijakan anggaran, namun interaksi kompromistik menjadi alternatif solusi dalam menyelesaikan perumusan kebijakan sehingga penetapan APBD tepat waktu. Bentuk interaksi demikian peneliti sebut Model Interaksi Sipakatau, Sipakalebbi dan Sipakainge. Sipakatau, Sipakalebbi dan Sipakainge merupakan salah satu kearifan lokal (*Local Wisdom*) Bugis Makassar yang terinternalisasi dalam sikap dan perilaku elit sehingga penetapan APBD di Kabupaten Sidenreng Rappang senantiasa tepat waktu selama 12 tahun berturut-turut.

## DAFTAR PUSTAKA

### ➤ Artikel dalam Jurnal

- [1.] Portz, John. Problem Definitions and Policy Agendas: Shaping the Educational Agenda in Boston". *Journal Policy Studies*, vol. 24. No (1) pp 371-386. 1996
- [2.] Nawawi Juanda, Analisis Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Kebijakan Kemiskinan di Provinsi Sulawesi Barat, *Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan* Vol 8, No. 1, hal 27-42, Januari 2015.

### ➤ Buku

- [1.] Anderson, E. James, *Publik Policy – Making, third edition, Holt, Rinehart and Winston*, New York: New York Press, 1984.
- [2.] Bungin, B., *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana Prenada, 2011.
- [3.] Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy, Prentice Hall Inc, New Jersey*. 1978.
- [4.] Dunn, W, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003.
- [5.] Fermana, S, *Kebijakan Publik Sebuah Tinjauan Filosofis*. Yogyakarta.: Ar-Ruzz Media, 2009.
- [6.] Fischer, Frank. *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics and Methods*. Bandung: Nusa Media, 2015.
- [7.] Howlett, Michael and M. Ramesh. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford : Oxford University Press, 1995.
- [8.] Indiahono, D.. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis..* Yogyakarta: Gava Media, 2009.
- [9.] Madani *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010.
- [10.] Milees, Mathew B dan Michael A. Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta: UI Press, 1992.
- [11.] Moleong, J. Lexy, *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005.
- [12.] Moran, Michael, *Handbook of Public Policy*. Bandung: Nusa Media, 2015

- [13.] Mulyadi, D., *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung : Alfabeta, 2016.
- [14.] Nugroho, Riant D., *Publik Policy Dinamika Kebijakan – Analisis Kebijakan – Manajemen Kebijakan*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2010.
- [15.] Parson, Wayne. *Public Policy; Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2014.
- [16.] Rusli, Budiman, *Kebijakan Publik. Membangun Pelayanan Publik yang Responsif*. Bandung: Hakim Publisher, 2013.
- [17.] Sugiyono, *Metode Penelitian pendidikan pendekatan kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Alfabeta: Bandung, 2007.
- [18.] Suharto, E.,. *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Alfabeta: Bandung, 2015
- [19.] Thoah, Miftah.. *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Rajawali Press. 2011
- [20.] Winarno, Budi, *Kebijakan Publik :Teori dan Proses*. Yogyakarta : MedPress ( Anggota IKAPI ), 2007.
- [21.] Winarno,., *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus edisi & Revisi Terbaru*. Yogyakarta: CAPS, 2012.
- **Artikel dari Procceding (Seminar)**
- [1.] Andang Baharuddin, Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kaabupaten Sidenreng Rappang, Konferensi Nasional ke-6 Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah ‘Aisyiyah (APPPTMA), hal 8-21, 8-9 September, 2017.