

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Indonesia adalah negara berdasarkan hukum. Konstitusi Negara Republik Indonesia 1945 berfungsi sebagai landasan konstitusional negara Indonesia dan menjadi dasar bagi setiap peraturan perundang-undangan di bawahnya. Dengan demikian, Konstitusi Negara Republik Indonesia 1945 menjadi landasan konstitusional yang penting bagi negara Indonesia.

Konstitusi negara Indonesia diatur oleh sistem pemerintahan Indonesia beserta unsur-unsur yang melibatkan penyelenggara negara terhadap sebuah pembentukan konstitusi yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ketiga unsur penyelenggara negara ini mempunyai fungsi dan wewenang masing-masing dan bekerja sama dalam menjalankan pemerintahan Indonesia.

Hal ini sesuai dengan konsep trias politica yang dikemukakan oleh Montesquieu, yang membagi penyelenggaraan pemerintahan menjadi tiga penyelenggara: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Hal ini berlaku di tingkat pemerintah pusat dan daerah. Pemisahan fungsi ketiga kekuasaan ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat dapat terlaksana dengan baik.

Pembagian kekuasaan pemerintahan menjadi tiga cabang besar yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang merupakan konsep dasar dalam sistem pemerintahan demokratis dan bertujuan untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan serta mencegah penyalahgunaan wewenang. Untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, ketiga cabang pemerintahan harus bekerja secara harmonis dan saling mendukung. Setiap cabang pemerintahan mempunyai fungsi dan tugas yang berbeda-beda namun saling melengkapi untuk mencapai tujuan utama yakni kesejahteraan masyarakat, sehingga pada hakikatnya kekuasaan dalam pemerintahan dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan tugasnya masing masing. Pembagian kekuasaan ini tidak hanya mencegah korupsi dan penyalahgunaan wewenang tetapi juga memastikan bahwa kepentingan rakyat menjadi prioritas utama dalam setiap kebijakan dan keputusan yang diambil oleh pemerintah. Dengan pembagian kekuasaan yang jelas dan penerapan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, eksekutif, legislatif, dan yudikatif dapat menjalankan fungsi pemerintahan secara efektif demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah daerah dan pemerintahan daerah tidak identik, tetapi pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintahan daerah. Pemerintah daerah merujuk kepada organ atau alat kelengkapan, sedangkan pemerintahan menunjukkan bidang tugas

atau fungsi. Dalam arti sempit, pemerintah hanyalah lembaga eksekutif saja, sedangkan dalam arti luas, pemerintah mencakup aparatur negara yang meliputi semua organ-organ, badan, dan lembaga yang melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan negara.

Pada era pemerintahan sendiri saat ini, peraturan daerah merupakan salah satu bentuk produk hukum yang sangat penting bagi pembangunan kesejahteraan masyarakat. Indonesia adalah negara kesatuan, yang hanya memiliki konstitusi tingkat pusat dan tidak memiliki konstitusi tingkat provinsi sendiri, hanya mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan daerah dan instrumen hukum lainnya, Sehingga peraturan setiap daerah memiliki kewenangan masing masing yang dituangkan kedalam perda atau peraturan daerah atau produk hukum, berfungsi sebagai aturan yang mengikat setiap daerah di Indonesia.

Peraturan Daerah, yang terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Peraturan daerah berfungsi sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan produk hukum lainnya yang lebih tinggi. Peraturan daerah ditetapkan oleh lembaga legislatif lokal dan

merupakan bagian integral dari sistem hukum nasional. Peraturan daerah harus diatur dalam hukum nasional, baik secara substansial maupun secara formal.

Peraturan Daerah Provinsi terdapat dalam Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni "Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Kepala Daerah." Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dijabarkan pula dalam Pasal 1 ayat 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, yakni "Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Wali kota." Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Rumusan pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat dipahami bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, juga harus didasarkan pada prinsip Negara

hukum. Ditegakkannya prinsip Negara hukum di level pemerintahan daerah tersebut, maka pemerintahan daerah diberikan hak untuk membentuk produk hukum atau peraturan di daerah. Hal ini merupakan dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sebagai bagian dari pengelolaan dan peningkatan kualitas produk hukum daerah yang baik, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan peraturan daerah agar lebih fokus dan terkoordinasi. Sebab, dalam membuat peraturan daerah diperlukan persiapan yang matang, termasuk pengetahuan tentang isi peraturan daerah dan cara mengungkapkan isi peraturan daerah tersebut secara ringkas dan mudah dipahami.

Pembuatan peraturan daerah (Perda) merupakan proses yang kompleks dan memerlukan persiapan yang matang. Peraturan daerah mengatur urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan dan otonomi. Keberadaan peraturan daerah merupakan wujud pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengelola dan mengatur anggarannya sendiri. Sebab, ada bagian permasalahan daerah yang tidak diatur dengan undang-undang, sehingga perlu diatur lebih lanjut melalui peraturan daerah.

Peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan landasan hukum yang mengatur proses penyusunan, penetapan, pelaksanaan, dan pengawasan APBD di tingkat pemerintah daerah. Dalam Penyusunan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah itu harus memperhatikan program-program yang prioritas, dan merupakan kebutuhan masyarakat, sehingga pada tahap pengimplementasian dilakukan atau ditujukan secara merata sesuai dengan porsinya masing masing. Peraturan daerah tentang APBD adalah instrumen penting yang mengatur pengelolaan keuangan daerah secara komprehensif. Melalui peraturan ini, diharapkan APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik, sehingga mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan mendukung pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Pembuatan Peraturan Daerah APBD melibatkan eksekutif dan legislatif yang bersama-sama dalam membahas dan menetapkan peraturan daerah (Perda) serta bersama membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah (perda) tentang APBD. Secara langsung hal ini adalah hubungan kerjasama yang dilakukan antara dua lembaga negara yang sama sama memiliki kedudukan yang tinggi dalam sistem pemerintahan daerah. Oleh karena itu, keduanya bekerja sama untuk membuat Peraturan Daerah, termasuk kebijakan APBD, saat menjalankan tugas dan fungsi dalam penyusunan peraturan yang akan ditetapkan. Ini menandakan bahwasaya ada hubungan yang mengikat dari dua elemen Lembaga negara ini yang bukan kepada sebuah persaingan melainkan suatu hubungan yang saling mendukung antara Lembaga eksekutif dan Lembaga legislatif.

Peraturan daerah tentang APBD merupakan pedoman pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah untuk satu tahun, sehingga proses pembentukan perda tersebut menjadi kunci lahirnya Perda APBD yang harus mampu mengatasi masalah dan tantangan pokok dalam pemerintahan. Rancangan Perda tentang APBD dibuat oleh DPRD dan Kepala Daerah, kemudian diajukan kepada Gubernur atau bupati ditingkat kabupaten/kota untuk dievaluasi. Hasil evaluasi yang menyatakan rancangan Perda tentang APBD yang sudah sesuai dengan dokumen yang mendukung, dijadikan dasar oleh Kepala Daerah untuk menetapkan rancangan Perda menjadi Peraturan Daerah tentang APBD.

Penjabaran APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) adalah suatu dokumen yang berisi rincian detail tentang pengelolaan keuangan daerah. Penjabaran APBD berisi informasi tentang pengelolaan keuangan daerah, termasuk pendapatan dan belanja, serta rincian detail tentang penggunaan dana. Dokumen ini sangat penting dalam pengelolaan keuangan daerah dan memungkinkan transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan dana. Penjabaran APBD melibatkan Bupati yang telah disusun kemudian diajukan kepada DPRD untuk dibahas sehingga tercapai kesepakatan bersama. Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Bupati tersebut kemudian diajukan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi.

Proses penyusunan APBD melalui tiga tahapan utama yakni perancangan, pembahasan, dan penetapan tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang akan di berlakukan selama satu tahun. Pada proses perancangan yang pertama yakni kebijakan umum anggaran (KUA) yang merupakan dokumen berisi kebijakan umum tentang pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah serta asumsi yang mendasarinya, adapun Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang bertujuan Menyusun prioritas dan plafon anggaran sementara sebagai acuan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran setiap organisasi perangkat daerah (OPD). Kedua, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang Merupakan dokumen perencanaan tahunan yang memuat prioritas pembangunan daerah dan menjadi dasar penyusunan APBD. Kemudian yang ketiga adalah Rancangan APBD yang disusun oleh Kepala Daerah, Kepala daerah bersama dengan tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) menyusun rancangan APBD berdasarkan KUA, PPAS, dan RKPD. Meliputi perkiraan pendapatan, rencana belanja, dan sumber pembiayaan untuk tahun anggaran berikutnya.

Setelah proses perancangan yang dilakukan oleh Lembaga eksekutif selanjutnya adalah Pengajuan Rancangan APBD ke DPRD, Pengajuan dilakukan oleh Kepala Daerah yang kemudian kepala daerah menyampaikan rancangan APBD kepada DPRD



untuk dibahas. Lembaga legislatif yakni DPRD kemudian melakukan Rapat Paripurna, DPRD mengadakan rapat paripurna untuk menerima pengajuan rancangan APBD.

Berdasarkan peraturan daerah (PERDA) Kabupaten Bulukumba nomor 5 tahun 2023 tentang “Aggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran 2024” menetapkan pada pasal 1 angka 1 “Daerah adalah Kabupaten Bulukumba.”, pada angka 2 “Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.” Pada angka 6 “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah” dan pada angka 7 yakni “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.”, Sebagaimana yang dimaksudkan oleh peraturan daerah diatas maka perlu adanya hubungan antara Lembaga eksekutif dan legislatif dalam peyusunan rancangan APBD.

APBD Tahun Anggaran 2024 berjumlah Rp 1.592.984.245.360,00 (satu triliun lima ratus sembilan puluh dua miliar sembilan ratus delapan puluh empat juta dua ratus empat puluh lima ribu tiga ratus enam puluh rupiah) terdiri atas pendapatan

Daerah, belanja Daerah, dan pembiayaan Daerah dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 1.1. APBD Tahun Anggaran 2024**

1. pendapatan Daerah	Rp1.592.984.245.360,00
2. belanja Daerah defisit/surplus	<u>Rp1.592.984.245.360,00</u> Rp 0,00
3. Pembiayaan Daerah a. penerimaan b. pengeluaran pembiayaan netto	Rp 0,00 <u>Rp 0,00</u> Rp 0,00
Sisa lebih pembiayaan Anggaran Tahun berkenaan	Rp0,00 (nol rupiah).

Sumber : Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 5 tahun 2023

Bergman & Lane (1990) menyatakan bahwa kerangka hubungan principal dan agen merupakan suatu pendekatan yang sangat penting untuk menganalisis komitmen kebijakan publik. Teori keagenan (agency theory) adalah kerangka konseptual yang digunakan untuk memahami hubungan antara pihak yang memberikan wewenang (prinsipal) dan pihak yang menerima wewenang tersebut (agen). Dalam konteks eksekutif dan legislatif, teori keagenan membantu menjelaskan dinamika interaksi antara eksekutif (agent) dan legislatif (principal) dalam proses pemerintahan,

Terdapat pola hubungan kelembagaan antara eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan dan penetapan APBD, Adapun hubungan keagenan dapat dianalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Pihak yang berperan sebagai prinsipal yaitu legislatif, yang membuat suatu kontrak baik secara implisit maupun eksplisit dengan pihak lain sebagai agen. Agen tersebut yaitu eksekutif, dengan harapan bahwa eksekutif akan bertindak atau melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan legislatif termasuk dalam penyusunan anggaran.

Hubungan keagenan dapat menghasilkan efisiensi, tetapi juga dapat menghasilkan peluang bagi masing masing lembaga. Hubungan keagenan yang berubah dari satu periode ke periode berikutnya sangat dipengaruhi oleh pola perilaku eksekutif dan legislatif pemerintah daerah yang sama selama berbagai waktu dalam menyusun kebijakan anggaran.

Masalah keagenan yang terjadi di Lembaga Eksekutif yakni pada Proses penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, eksekutif atau pemerintah daerah memiliki keunggulan dalam hal penguasaan informasi dibanding legislatif. Pemerintah daerah cenderung mengusulkan anggaran belanja yang lebih besar dari kondisi saat ini dengan penguasaan informasi. Sebaliknya, untuk anggaran pendapatan, pemerintah daerah

cenderung mengusulkan target yang lebih rendah agar target tersebut lebih mudah dicapai ketika direalisasikan.

Pengurangan anggaran dapat terjadi karena penyampaian informasi yang tidak efektif antara eksekutif dan legislatif. Disebabkan peran DPRD yang tidak sepenuhnya terlibat dalam forum musrenbang, aspirasi masyarakat tidak dapat terwujud dalam RKA-SKPD dan rancangan APBD sebelum terbentuknya rencana kegiatan publik seperti musrenbang. Eksekutif sebagai agen akan menggunakan prinsip kehati-hatian dalam menentukan target anggaran pendapatan dan menggunakan belanja daerah dengan efisien dan efektif.

Sedangkan permasalahan yang terjadi di Lembaga legislatif yakni Penganggaran yang merupakan proses legislatif, oleh karena itu apapun yang dilakukan eksekutif selama proses anggaran pada akhirnya bergantung pada legislatif. Legislatif memiliki otoritas untuk mengesahkan atau menolak usulan anggaran yang diajukan eksekutif berdasarkan berbagai pertimbangan. Pada dasarnya penyusunan usulan anggaran atau rancangan APBD oleh eksekutif didasarkan pada KUA-PPAS yang telah dinyatakan dalam sebuah nota kesepakatan antara eksekutif dan legislatif.

Sementara pada tahap berikutnya, yaitu ketika rancangan anggaran diusulkan menjadi anggaran yang ditetapkan biasanya harus melalui perdebatan dan negosiasi di antara kedua belah pihak.

Sebagai prinsipal bagi pemerintah daerah, DPRD dapat memenuhi kepentingannya dengan membuat kebijakan yang terlihat seperti kesepakatan bagi kedua belah pihak, tetapi pada akhirnya akan menguntungkan DPRD.

Berdasarkan hasil observasi awal dan pengamatan langsung yang dilakukan bahwa proses penyusunan RAPBD di kabupaten Bulukumba masih menuai permasalahan salah satunya adalah masalah tentang harmonisasi hubungan kelembagaan. Hal tersebut di sampaikan oleh bapak inisial M sebagai salah satu pegawai di DPRD Kabupaten Bulukumba mengatakan bahwa “permasalahan yang terjadi hubungan antara eksekutif dan legislatif yakni adanya kepentingan dari masing masing lembaga dalam proses penyusunan dan penetapan APBD”. Hal tersebut didukung oleh beberapa referensi yang saya dapatkan mengenai pola hubungan yang terjadi di lembaga eksekutif dan legislatif bahkan di isukan tidak harmonis dalam proses penyusunan RAPBD di Kabupaten Bulukumba menurut bapak inisial S salah satu anggota dprd di Kabupaten Bulukumba pada proses penyusunan rancangan APBD mengatakan, “Terkadang usulan anggaran yang disampaikan oleh pihak eksekutif tidak sesuai dengan target anggaran yang diharapkan oleh pihak legislatif sehingga terjadi beberapa perubahan sebelum ditetapkannya perda tentang APBD.”

Oleh karena itu, akan dilakukan analisis hubungan kelembagaan eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan Rancangan APBD di Kabupaten Bulukumba dengan menerapkan teori keagenan pada Lembaga eksekutif dan legislatif yang berperan penting dalam penyusunan dan penetapan APBD di Kabupaten Bulukumba.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari penjelasan diatas maka terdapat masalah yang hadir dalam proses penyusunan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terkait hubungan eksekutif dan legislatif sebagai berikut :

1. Bagaimana hubungan antara Lembaga eksekutif dan legislatif berdasarkan teori keagenan yakni Asimetri Informasi, Pengawasan dan Kontrol, Transparansi, dan akuntabilitas dalam penyusunan RAPBD di Kabupaten Bulukumba ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian dari rumusan masalah maka tujuan dari penelitian yang dilakukan antara lain:

1. Untuk mengetahui bagaimana hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif berdasarkan teori keagenan yakni Asimetri Informasi, Pengawasan dan Kontrol, Transparansi, dan akuntabilitas dalam penyusunan RAPBD di Kabupaten Bulukumba.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap ilmu pengetahuan yang lebih kompleks dan pemahaman lanjutan terkait hubungan lembaga eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan RAPBD khususnya di Kabupaten Bulukumba. Hasil penelitian ini diharapkan mampu berkontribusi dalam kajian pemerintahan dan terkhusus kepada kajian keuangan daerah.

### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi pada sasaran pemerintahan terkhusus Lembaga Eksekutif dan Legislatif dalam proses penyusunan RAPBD di Kabupaten Bulukumba maupun di tingkat Lembaga provinsi. Penelitian ini juga diharapkan mampu menjadi referensi lanjutan terkait dengan hubungan eksekutif dan legislatif kepada pembaca maupun penelitian terkait keuangan daerah.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Konsep Kelembagaan**

Pusat Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia (1997), kelembagaan didefinisikan sebagai suatu sistem badan sosial atau organisasi yang melakukan suatu usaha untuk mencapai tujuan tertentu. Kelembagaan menurut Hendropuspito (1989), merupakan suatu bentuk organisasi yang secara tetap tersusun dari pola-pola kelakuan, peran-peran, dan relasi sebagai cara mengikat guna tercapainya kebutuhan-kebutuhan sosial (Wibowo, 2011: 57). Lembaga adalah suatu wadah atau tempat dimana orang-orang berkumpul dan bekerja sama secara terorganisir, terkendali dan terbimbing dengan menggunakan sumber daya untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Tony Djogo (2003) ada berbagai definisi kelembagaan yang disampaikan oleh ahli dari berbagai bidang. Menurut Ruttan dan Hayami, (1984) Lembaga oleh berbagai bidang. Menurut Ruttan dan Hayami, (1984) lembaga adalah aturan di dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antar anggotanya untuk membantu mereka dengan harapan di mana setiap orang dapat bekerja sama atau berhubungan satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan. Sedangkan menurut Ostrom, (1985-1986) kelembagaan diidentikan dengan aturan dan



rambu-rambu sebagai panduan yang dipakai oleh para anggota suatu kelompok masyarakat untuk mengatur hubungan yang saling mengikat atau saling tergantung satu sama lain. Penataan institusi (institutional arrangements) dapat ditentukan oleh beberapa unsur-unsur aturan operasional untuk mengatur pemanfaatan sumber daya, aturan kolektif untuk menentukan menegakkan hukum atau aturan itu sendiri dan untuk merubah aturan operasional serta mengatur hubungan kewenangan organisasi.

Menurut Veblen, kelembagaan adalah sekumpulan norma dan kondisi-kondisi ideal (sebagai subyek dari perubahan dramatis) yang direproduksi secara kurang sempurna melalui kebiasaan pada masing-masing generasi individu berikutnya (Yustika: 2013: 43). Dengan demikian kelembagaan berperan sebagai stimulus dan petunjuk terhadap perilaku individu. Dalam hal ini, keinginan individu (individual preferences) bukanlah faktor penyebab fundamental dalam pengambilan keputusan, sehingga pada posisi ini tidak ada tempat untuk memulai suatu teori.

Definisi kelembagaan masih menjadi bahan perdebatan sengit di kalangan ilmuwan sosial. Terdapat perbedaan pendapat di kalangan para ahli mengenai pengertian istilah "lembaga". Dalam literatur, istilah "lembaga" ditempatkan bersebelahan atau tumpang tindih dengan "organisasi" (organisasi sosial). Sementara itu, Koentjaraningrat (1997) mengemukakan bahwa belum terdapat istilah

yang mendapat pengakuan umum dalam kalangan para sarjana sosiologi untuk menterjemahkan istilah 'social institution'. Ada yang menterjemahkannya dengan istilah 'pranata' ada pula yang 'bangunan sosial' (Koentjaraningrat, 1997).

Menurut para ahli kelembagaan, alternatif manusia ditentukan oleh struktur kelembagaan. Kelembagaan hadir dalam masyarakat karena kondisi masyarakat dipenuhi dengan berbagai aturan, untuk mengatur perilaku manusia, kelembagaan kemudian menjadi media atau wadah. Dalam model pelatihan terdapat kekuatan dan operasi permanen yang memenuhi kebutuhan yang harus dipenuhi melalui model yang ada pada kelembagaan. Istilah lembaga dan organisasi sering digunakan secara bergantian sehingga menimbulkan ambiguitas dan kebingungan antara kedua istilah tersebut. Perbedaan antara lembaga dan organisasi masih sangat ambigu dan hanya terdapat beberapa perbedaan yang signifikan. Melalui kelembagaan yang dibuat untuk mengatur pola perilaku dan pemenuhan kebutuhan manusia, maka keberadaan kelembagaan akan memberikan kontribusi bagi kehidupan masyarakat.

Namun demikian, menurut para ahli setidaknya ada empat cara membedakan kelembagaan dengan organisasi, yaitu (Syahyuti, 2006) yakni Kelembagaan adalah tradisional, organisasi modern. Kelembagaan dari masyarakat itu sendiri, organisasi datang dari atas. Kelembagaan dan organisasi berada dalam satu kontinum.

Organisasi adalah kelembagaan yang belum melembaga (lihat Norman Uphoff). Yang sempurna adalah organisasi yang melembaga. Dan Organisasi merupakan bagian dari kelembagaan, Organisasi sebagai organ kelembagaan.

## **2.2. Hubungan Lembaga Eksekutif dan Legislatif**

Dalam konteks penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), hubungan antara eksekutif dan legislatif didasarkan pada prinsip-prinsip yang terjamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 serta diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini mengatur tentang pembagian kewenangan antara pemerintah daerah dan pusat, termasuk proses penyusunan dan pengesahan RAPBD yang melibatkan eksekutif dan legislatif.

Eksekutif, yang diwakili oleh kepala daerah dan jajarannya, bertanggung jawab atas penyusunan RAPBD sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Legislatif, yang merupakan perwakilan rakyat dalam dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD), memiliki fungsi pengawasan dan persetujuan terhadap RAPBD berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Kerjasama antara Lembaga eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan RAPBD menjadi kunci untuk mencapai kesepakatan yang menguntungkan bagi masyarakat dan pemerintah

daerah secara keseluruhan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Kedua lembaga ini wajib menjalankan fungsi dan kewenangannya secara proporsional dan transparan sesuai dengan amanat hukum yang berlaku.

Pola hubungan yang sinergis antara Lembaga eksekutif dan legislatif juga mencerminkan kedewasaan dalam berdemokrasi, di mana kepentingan publik diutamakan di atas segala kepentingan politik sempit, sejalan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Transparansi dalam setiap tahap penyusunan RAPBD juga menjadi jaminan bahwa keputusan yang diambil merupakan hasil dari proses yang demokratis dan partisipatif sesuai dengan prinsip-prinsip yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Harmonisasi antara eksekutif dan legislatif dalam penyusunan RAPBD, yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, memberikan sinyal positif kepada investor dan mitra eksternal lainnya tentang kesiapan pemerintah daerah dalam mengelola dan mengalokasikan sumber daya dengan baik. Dengan demikian, sinergi antara pemerintah daerah, legislatif, dan masyarakat menjadi kunci utama dalam menciptakan lingkungan investasi yang kondusif dan berkelanjutan bagi pembangunan daerah.

### **2.3. Rancangan APBD**

Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) adalah dokumen perencanaan keuangan tahunan yang

disusun oleh pemerintah daerah dan memuat rencana pendapatan serta pengeluaran untuk satu tahun anggaran. RAPBD mencerminkan kebijakan, prioritas, dan program pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Mengenai keuangan daerah telah disebutkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (Permendagri No. 3 Tahun 2006) sebagai semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Pengelolaan keuangan daerah diwujudkan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). UU No. 3 Tahun 2004 menyebutkan bahwa APBD adalah suatu rencana keuangan yang disusun oleh pemda secara tahunan melalui pembahasan dan persetujuan antara pemda dengan DPRD yang kemudian disahkan dalam Perda. Hal tersebut dapat dimaknai bahwa proses penyusunan

APBD tergantung hubungan antara pemda (bupati/eksekutif) dengan DPRD (legislatif). Hubungan yang baik dan selaras dapat mendorong penyusunan APBD yang efektif dan efisien dan sebaliknya.

Proses penetapan APBD adalah proses politik dengan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi, dimana terjadi proses tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif, serta merupakan pencerminan kekuatan relatif dari berbagai pihak yang terlibat dalam proses tersebut, yang masing-masing memiliki kepentingan berbeda terhadap APBD tersebut. Anggaran yang ditetapkan tersebut dipandang sebagai suatu kontrak kinerja antara legislatif dan eksekutif.

Pemerintah daerah melakukan penyusunan RAPBD berdasarkan RKA yang telah disetujui. RAPBD memuat rincian pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah untuk satu tahun anggaran. RAPBD dibahas oleh pemerintah daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pembahasan ini mencakup evaluasi terhadap kebijakan, program, dan anggaran yang diusulkan. Setelah pembahasan, DPRD memberikan persetujuan terhadap RAPBD. RAPBD yang telah disetujui kemudian disahkan menjadi APBD melalui peraturan daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah Pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayah daerah itu sendiri, seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan

daerah yang dipisahkan, dan lain-lain. Dana Perimbangan adalah Dana yang berasal dari pemerintah pusat, seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah merupakan Pendapatan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Belanja daerah di kelompokkan menjadi dua komponen yakni Belanja Tidak Langsung yang merupakan belanja yang tidak berkaitan langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, seperti belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, dan belanja bantuan sosial. Sedangkan belanja Langsung merupakan Belanja yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, seperti belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja pegawai yang berhubungan dengan program dan kegiatan. RAPBD dapat menjadi instrumen yang efektif untuk perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program dan kegiatan yang tepat sasaran.

Berdasarkan peraturan daerah (perda) kabupaten bulukumba Nomor 3 tahun 2023 menimbang : (a) yakni ketentuan Pasal 317 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang dan Pasal 177 Peraturan

Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Kepala Daerah wajib mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk memperoleh persetujuan bersama. (b) Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diajukan merupakan perwujudan dari Perubahan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2023 yang dijabarkan ke dalam perubahan Kebijakan Umum APBD serta perubahan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang telah disepakati antara Pemerintah Daerah dengan DPRD pada tanggal 18 September 2023.

#### **2.4. Teori Keagenan hubungan eksekutif dan legislatif dalam RAPBD**

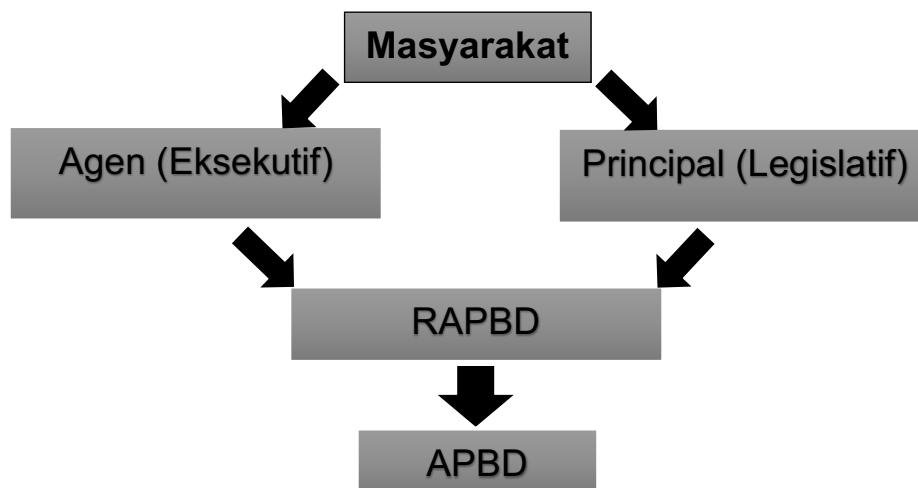
Teori keagenan menurut Bergman dan Lane (1990) menekankan pentingnya hubungan antara prinsipal dan agen dalam pengelolaan organisasi. Dalam konteks penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Hubungan ini biasanya terjadi ketika pemilik memberi wewenang kepada agen untuk mengambil keputusan dan bertindak atas nama mereka. Teori ini mengkaji permasalahan yang muncul akibat perbedaan kepentingan antara prinsipal dan agen serta cara meminimalisir konflik tersebut. Principal merupakan Pihak yang memiliki atau mengendalikan sumber daya dan mendelegasikan wewenang kepada



agen. Sedangkan Agent merupakan Pihak yang diberi wewenang oleh principal untuk mengelola sumber daya dan membuat keputusan.

Dalam Lembaga Pemerintahan yakni dalam sektor publik, teori keagenan dapat diterapkan untuk menganalisis hubungan antara pemilih (principal) dan pejabat pemerintah (agent). Teori keagenan membantu mengidentifikasi, menganalisis, dan mencari solusi untuk mengatasi konflik kepentingan dan masalah kepercayaan dalam hubungan antara principal dan agent, sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan kinerja organisasi atau sistem yang terlibat.

**Gambar 2.1. Skema Teori Keagenan**



Sumber : Penulis 2025

Teori keagenan dapat diterapkan dalam konteks hubungan antara eksekutif dan legislatif terkait dengan penyusunan dan pengesahan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Dalam skenario ini, eksekutif (pemerintah daerah) bertindak sebagai agen, sementara legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

atau DPRD) berperan sebagai principal. Hubungan ini melibatkan delegasi wewenang dari DPRD kepada eksekutif untuk menyusun RAPBD dan melaksanakan kebijakan anggaran. Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk kontrak (incomplete contract), yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif.

Permasalahan muncul ketika Eksekutif mempunyai informasi yang lebih rinci dan teknis mengenai kebutuhan anggaran, program dan usulan kebijakan dibandingkan DPRD. Hal ini mungkin menyulitkan DPRD untuk mengevaluasi validitas dan efektivitas RAPBD yang diusulkan. Eksekutif mungkin mengambil keputusan anggaran yang lebih menguntungkan mereka secara politis atau pribadi, namun tidak sejalan dengan kepentingan masyarakat atau penggunaan dana publik secara efektif. Dalam proses penyusunan RAPBD, eksekutif mungkin mengajukan program dan proyek yang kurang prioritas atau tidak memberikan manfaat optimal kepada masyarakat, namun menguntungkan kelompok tertentu.

Lembaga eksekutif mempunyai keunggulan dalam hal pengendalian informasi dibandingkan dengan lembaga legislatif (asimetri informasi). Keunggulan ini disebabkan karena kekuasaan eksekutif merupakan pihak yang menjalankan seluruh fungsi pemerintahan daerah dan mempunyai kontak langsung dengan masyarakat dalam jangka waktu yang sangat lama. Eksekutif memiliki

pemahaman yang baik tentang birokrasi dan administrasi serta hukum dan peraturan yang mendasari setiap aspek pemerintahan.

Anggaran penyelenggaraan pelayanan publik diusulkan untuk dialokasikan berdasarkan asumsi agar memudahkan pengelola dalam memberikan pelayanan yang lebih baik. Eksekutif akan cenderung mengusulkan anggaran belanja yang lebih besar dari yang terjadi saat ini (prinsip maksimum). Sebaliknya untuk anggaran pendapatan, pengelola cenderung mengusulkan target yang lebih rendah (prinsip minimum) sehingga ketika diterapkan lebih mudah mencapai target tersebut. Usulan anggaran yang bermanuver seperti ini menggambarkan adanya asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif. Hal ini terjadi karena agen (eksekutif) menginginkan posisi yang relatif aman dan nyaman dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Adapun indikator teori keagenan menurut Bergman dan Lane (1990) dalam hubungan eksekutif dan legislatif dalam penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) mencakup berbagai aspek penting.

1. Asimetri Informasi. Asimetri informasi terjadi ketika salah satu pihak, dalam hal ini eksekutif, memiliki lebih banyak informasi daripada legislatif. Kondisi ini dapat menyebabkan ketidakmampuan legislatif untuk membuat keputusan yang informatif. Dalam penyusunan RAPBD, penting bagi eksekutif

untuk transparan dalam menyampaikan informasi agar legislatif dapat melakukan pengawasan yang efektif.

2. Moral Hazard. Moral hazard terjadi ketika eksekutif berpotensi melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan kepentingan legislatif atau publik karena merasa tidak akan menanggung risiko sepenuhnya. Misalnya, eksekutif mungkin menyetujui proyek yang menguntungkan secara politik tetapi tidak efisien secara ekonomi. Untuk mengurangi moral hazard, legislatif harus menerapkan mekanisme pengawasan dan akuntabilitas yang ketat.
3. Adverse Selection. Adverse selection terjadi ketika legislatif kesulitan memilih eksekutif atau pejabat yang tepat untuk mengelola anggaran. Hal ini disebabkan oleh kurangnya informasi atau kualitas informasi yang buruk. Adverse selection dapat menyebabkan penunjukan pejabat yang tidak kompeten atau korup. Oleh karena itu, proses seleksi yang transparan dan berbasis meritokrasi sangat penting dalam penyusunan RAPBD.
4. Pengawasan dan Kontrol. Pengawasan dan kontrol oleh legislatif adalah kunci untuk memastikan bahwa eksekutif menjalankan tugasnya sesuai dengan kepentingan publik. Ini melibatkan pemantauan kinerja dan penggunaan anggaran secara berkala. Efektivitas pengawasan legislatif dapat diukur melalui frekuensi dan hasil audit, serta tindakan korektif yang diambil terhadap penyimpangan anggaran.

5. Insentif dan Hukuman. Pemberian insentif dan hukuman yang tepat dapat memotivasi eksekutif untuk bertindak sesuai dengan kepentingan legislatif dan publik. Insentif bisa berupa penghargaan atas kinerja yang baik, sementara hukuman bisa berupa sanksi administratif atau penurunan jabatan bagi yang melanggar. Mekanisme ini penting untuk menciptakan lingkungan kerja yang etis dan bertanggung jawab.
6. Transparansi. Transparansi dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran sangat penting untuk mengurangi asimetri informasi dan meningkatkan akuntabilitas. Informasi anggaran harus mudah diakses oleh legislatif dan publik. Transparansi juga mencakup pelaporan keuangan yang jelas dan rinci, serta partisipasi publik dalam proses anggaran.
7. Akuntabilitas. Akuntabilitas mengharuskan eksekutif untuk mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada legislatif dan publik. Ini dapat diwujudkan melalui pelaporan berkala, audit independen, dan mekanisme umpan balik dari masyarakat. Akuntabilitas yang tinggi memastikan bahwa anggaran digunakan secara efisien dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.
8. Kepatuhan Terhadap Regulasi. Kepatuhan terhadap regulasi mencakup sejauh mana eksekutif mengikuti peraturan dan kebijakan yang berlaku dalam pengelolaan anggaran. Indikator ini

dapat diukur melalui jumlah pelanggaran atau ketidakpatuhan yang ditemukan selama audit. Kepatuhan yang baik menunjukkan bahwa eksekutif memahami dan menghormati kerangka hukum dan peraturan yang ada.

9. Kinerja Anggaran. Kinerja anggaran mengukur efektivitas penggunaan anggaran dalam mencapai tujuan pembangunan daerah. Ini melibatkan evaluasi terhadap realisasi anggaran, output, dan outcome dari program yang dibiayai. Kinerja anggaran yang baik menunjukkan bahwa sumber daya digunakan secara efisien dan memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat.
10. Partisipasi Publik. Partisipasi publik dalam proses penyusunan dan pengawasan anggaran penting untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Masyarakat harus dilibatkan dalam konsultasi publik, akses informasi anggaran, dan mekanisme pengaduan. Partisipasi publik yang tinggi mencerminkan kepercayaan masyarakat terhadap proses anggaran dan meningkatkan legitimasi kebijakan yang dihasilkan.

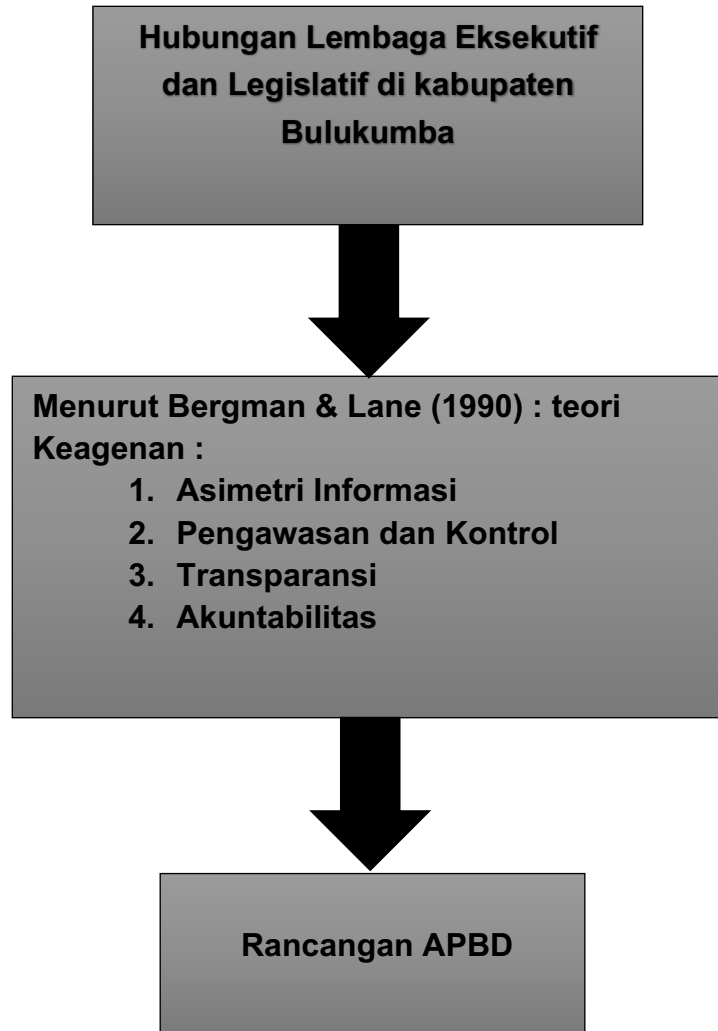
Dengan memahami dan mengelola indikator teori keagenan ini, hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam penyusunan RAPBD dapat ditingkatkan. Hal ini akan memastikan bahwa anggaran daerah digunakan secara efisien, efektif, dan akuntabel, sehingga memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat. Prinsipal dan agen

harus bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama dan mengatasi masalah keagenan yang mungkin timbul.

## **2.5. Kerangka Pikir**

Penelitian ini akan membahas mengenai hubungan kelembagaan eksekutif dan legislatif terkait dengan proses rancangan APBD di Kabupaten Bulukumba dengan menggunakan teori keagenan, eksekutif sebagai agen dan legislatif sebagai principal. Berdasarkan hasil observasi langsung yakni adanya permasalahan dari proses perancangan APBD sebelum ditetapkan bahwa pengusulan anggaran pendapatan dan belanja terkadang tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, oleh sebab itu dilakukannya penelitian ini untuk mengetahui harmonisasi hubungan antara kedua Lembaga dalam proses rancangan APBD di Kabupaten Bulukumba.

**Gambar 2.2. Kerangka Pikir**



Sumber : Penulis 2025