

TESIS

**RELASI KEKUASAAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM
PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH
(APBD) 2020 KABUPATEN LUWU**

Disusun dan diajukan oleh

HAJARUDDIN, A

E052181006



**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

TESIS

**RELASI KEKUASAAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM
PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH
(APBD) 2020 KABUPATEN LUWU**

Disusun dan diajukan oleh

HAJARUDDIN, A

E052181006



**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**RELASI KEKUASAAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM
PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH
(APBD) 2020 KABUPATEN LUWU**

Disusun dan diajukan oleh

HAJARUDDIN, A

E052181006

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Politik Fakultas
Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **5 Februari 2021**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

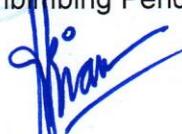
Menyetujui

Pembimbing Utama,



Prof. Dr. Muhammad, S.IP., M.Si.
Nip. 197109171997031001

Pembimbing Pendamping,



Dr. Ariana Yunus, S.IP., M.Si.
Nip. 197107051998032002

Ketua Program Studi
Ilmu Politik,



Dr. Ariana Yunus, S.IP., M.Si.
Nip. 197107051998032002

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. H. Armin, M.Si.
Nip. 196511091991031008

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini

Nama : Hajaruddin, A

NIM : E052181006

Program Studi : (S2) Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Februari 2021
Yang menyatakan



Hajaruddin A

PRAKATA

Puji syukur kehadirat Allah SWT atas anugrah pengetahuan yang diberikan kepada manusia, serta segala limpahan karunianya, sehingga penulisan tesis ini dengan judul Relasi Kekuasaan Eksekutif Dan Legislatif Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) 2020 Kabupaten Luwu dapat diselesaikan. Shalawat selalu kita haturkan dengan kesadaran jiwa kepada Nabi Muhammad SAW dan Kepada Ahlul Baitnya dan sahabat – sahabatnya.

Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah merupakan bagian utama dalam pembangunan suatu daerah. Dalam penyusunan APBD tersebut relasi kuasa antara eksekutif dan legislatif menentukan kemana anggaran akan digunakan, dalam relasi kuasa tersebut, aktor – aktor turut menyumbang pengaruh terhadap penganggaran daerah. Untuk itu, dengan memahami relasi kuasa antara eksekutif dan legislatif dalam penyusunan APBD, memungkinkan untuk melakukan pembenahan baik dari sisi hubungan kelembagaan, membuat instrument penyusunan sekaligus mengendalikan kepentingan aktor agar penyusunan Anggaran didaerah benar – benar diarahkan untuk kepentingan public . Semoga tesis ini dapat memberikan kontribusi terhadap pemahaman terkait relasi kuasa eksekutif dan legislative, selain itu dapat menjadi masukan bagi eksekutif dan legislatif dalam memaksimalkan fungsi perencanaan anggaran dan fungsi *budgeting*.

Selama proses penelitian dan penyusunan tesis ini, tidak sedikit kendala yang dihadapi, namun atas keseriusan pembimbing, mengarahkan, membimbing sehingga penulisan tesis dapat diselesaikan.

Penulisan tesis ini juga tak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, mulai dari proses penyusunan, penelitian hingga selesainya penulisan tesis ini. Dengan segala kerendahan hati izinkan penulis mengucapkan terimakasih yang tulus dan tak terhingga kepada :

- 1) Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhan, MA, selaku rektor Universitas Hasanuddin
- 2) Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
- 3) Dr. Ariana Yunus, S.Ip., M.Si., selaku Ketua Magister Ilmu Politik Pascasarjana Universitas Hasanuddin
- 4) Penghargaan dan terima kasih yang tak terhingga kepada Prof. Dr. Muhammad, M.Si selaku pembimbing I dan Dr. Ariana Yunus, S.Ip., M.Si., selaku pembimbing II. Prof. Dr. Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si., Prof. Dr. M Basir Syam, Mag serta Drs. H. A. Yakub, Ph.D selaku tim penguji. Terima kasih atas nasehat, bimbingan, saran dan kritiknya selama penulisan tesis ini.
- 5) Penghargaan dan terimakasih yang tak terhingga juga dihaturkan kepada seluruh Dosen Program Studi Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, yang membekali penulis

dengan ilmu yang bermanfaat selama penulis menempuh pendidikan Magister di Pascasarjana Universitas Hasanudin

- 6) Penghargaan dan terimakasih kepada yang tercinta Ibunda Nur'aini dan Ayahanda Anshar yang tak pernah terputus mengirimkan doa restu, serta motivasi yang tiada terbalas dengan apapun. Serta kepada saudaraku Muliati, Muhammad Yusuf Anshar, Kaharuddin, A, yang juga telah memberi dukungan yang begitu luar biasa, sekaligus menjadi teman diskusi sampai selesainya penulisan tesis ini.
- 7) Rekan-rekan mahasiswa Program Pascasarjana Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Angkatan 2018 atas kebersamannya dan berbagi pengetahuan dengan penulis.
- 8) Anggota DPRD, Sekretaris Dewan, Humas, Staff DPRD Kabupaten Luwu yang telah bersedia menjadi informan, sekaligus menyediakan dokumen yang dibutuhkan oleh penulis, serta Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu yang bersedia meluangkan waktunya untuk diwawancara. Sekaligus terimakasih kepada Andri Islamuddin wartawan Palopo Pos, Serta Ismai Ishak Ketua FP2KEL yang telah bersedia diwawancara oleh penulis
- 9) Terimakasih kepada kawan karib dan keluarga yang tak sempat penulis sebut satu-persatu disini.

Dalam tesis ini, penulis menyadari masih terdapat kekurangan dan kekeliruan. Oleh karena itu, penulis tetap berharap mendapatkan kritikan dan saran. Akhirnya penulis menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya. Semoga tesis ini, bermanfaat.

Makassar, Februari 2021

Penulis

Hajaruddin, A

ABSTRAK

HAJARUDDIN A. *Relasi Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) 2020 Kabupaten Luwu* (dibimbing oleh Muhammad dan Aryana Yunus).

Penelitian ini bertujuan (1) memahamai relasi kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam pembahasan anggaran dan pendapatan belanja daerah (APBD) Kabupaten Luwu Tahun Anggaran 2020 dan (2) mengetahui pengaruh aktor dalam pembahasan APBD Kabupaten Luwu Tahun Anggaran 2020.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yakni menelaah perspektif orang-orang yang terlibat di dalam suatu kejadian, berfokus kepada proses dan pola-pola makna yang ditemukan. Teori yang digunakan di sini adalah teori Powercube 'kubu kekuasaan', yakni kekuasaan yang dilihat dari (1) dimensi ruang (*space*), (2) dimensi bentuk (*form*), dan (3) dimensi level. Data penelitian berbentuk data primer dan data sekunder yang bersumber dari hasil wawancara dengan anggota DPRD, Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu, Forum Pemuda Pemantau Kinerja Eksekutif Legislatif (FP-2-KEL), wartawan, serta telaah dokumen pembahasan APB.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pembahasan APBD Luwu Tahun Anggaran 2020 penolakan, pergeseran anggaran bisa diakses oleh publik. Namun, di balik itu ada ruang tertutup (*closed space*) sehingga lobi dan negosiasi terjadi antara eksekutif dan legislatif untuk meloloskan anggaran. Dalam relasi kuasa tersebut, eksekutif mengalami reduksi kekuasaan karena terjadi disharmoni (konflik laten) antara Bupati dan Wakil Bupati Luwu serta hubungan kepala daerah dengan partai pengusung saat pemilihan kepala daerah tidak terjalin dengan baik. Akibatnya, kekuasaan legislatif menguat pada isu-isu tertentu dan berdampak pada tidak diakomodasinya program yang dianggap strategis oleh pemerintah ke dalam dokumen APBD. Hal tersebut tampak sebagai kekuasaan tersembunyi (*hidden power*). Pada dimensi level, peraturan menteri dalam negeri mengenai jadwal dan tahapan penyusunan APBD tidak memuat sanksi tegas untuk mematuhi masa tahapan mengakibatkan relasi kuasa tak seimbang. Dalam pembahasan APBD Kabupaten Luwu 2020, pengaruh aktor tidak bergantung pada otoritas formal dan modalitas simbolik yang dimiliki, tetapi bagaimana aktor mengelola kekuasaannya ketika bersinggungan dengan kekuasaan lain.

Kata kunci: kuasa, eksekutif, legislatif, anggaran pendapatan belanja daerah



ABSTRACT

HAJARUDDIN. *Executive and Legislative Relations in the Preparation of Regional Budget (APBD) 2020 Luwu Regency* (Supervised by **Muhammad and Ariana Yunus**)

This study aims to (1) understand the relationship of executive and legislative power in the discussion of APBD Luwu Regency fiscal year 2020; and (2) know how actors influence in the discussion of APBD fiscal year 2020.

This research used qualitative approach which was to study the perspective of people involved in an event, focusing on the processes and patterns of meaning found. The theory used in this research was powercube theory where power was seen from (1) space dimension; (2) the dimensions of the form; and (3) level dimensions. Research data in the form of primary and secondary data sourced from interviews of DPRD members, Luwu District Government, Legislative Executive Performance Monitoring Youth Forum (FP2KEL), and journalists, as well as reviewing APBD discussion documents.

The results show that in the discussion of APBD Luwu Fiscal Year 2020 rejection and budget shift can be accessed by the public. However, behind it is a closed space where lobbying and negotiations take place between the executive and the legislature to pass a budget. In the power relationship, the executive experiences a reduction in power due to disharmony (latent conflict) between the Regent and Vice Regent of Luwu, as well as the relationship of the regional head with the supporting party during the election of the regional head was not well established. As a result, legislative power strengthens on certain issues and has an impact on unaccommodated program that is considered strategic by the government in the APBD document. This appears to be hidden power. At the level dimension, the Regulation of the Minister of Home Affairs regarding the schedule and stages of drafting the APBD does not contain strict sanctions to comply with the stage period, resulting in an unbalanced power relationship. In the discussion of APBD Luwu 2020, the influence of actors does not depend on the formal authority and symbolic modality owned, but how the actor manages his power when intersecting with other powers.

Keywords: Power, Executive, Legislature, Regional Budget



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
PRAKATA	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRAC	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
DAFTAR SINGKATAN	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	10
1.3 Tujuan Penelitian	10
1.4 Manfaat Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Teori Kekuasaan	12
2.2 Relasi Kekuasaan	19
2.3 Hubungan kekuasaan Eksekutif – Legislatif	23
2.4 Modal Dalam Kekuasaan	26
2.5 Teori kubus kekuasaan	31
2.6 Penelitian Terdahulu	35
2.7 Kerangka Pemikiran	38
2.8 Diagram Kerangka pemikiran	40
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1 Lokasi Penelitian	41
3.2 Pendekatan dan Jenis Penelitian	42
3.3 Jenis dan Sumber Data	44
3.4 Teknik Pengumpulan Data	45

3.5 Teknik Analisis Data	47
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	
4.1 Kondisi Geografis.	50
4.2 Pemerintah Daerah.	52
4.3 Profil DPRD Kabupaten Luwu Periode 2019 - 2024	56
4.4. Kedudukan Eksekutif Legislatif dalam penyusunan APBD	62
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	
5.1. Relasi Kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam Penyusunan APBD 2020 Kabupaten Luwu	67
5.2. Pengaruh Aktor Dalam Pembahasan APBD Kabupaten Luwu Tahun Anggaran 2020	105
5.3. Implikasi Teori	117
BAB VI PENUTUP	
6.1 Kesimpulan.	129
6.2. Saran	131
DAFTAR PUSTAKA	133
LAMPIRAN	136

DAFTAR TABEL

1.	Nama – Nama Informan Penelitian	45
2.	Luas Wilayah dan dan Jumlah penduduk per Kecamatan di Kabupaten Luwu	51
3.	Postur APBD Kabupaten Luwu Tahun 2020	54
4.	Daftar nama-nama alat kelengkapan DPRD Kab. Luwu Unsur pimpinan DPRD Kab. Luwu Masa Kerja 2019 -2024	57
5.	Badan Musyawarah DPRD Kabupaten Luwu masa kerja 2019- 2024	58
6.	Badan Anggaran DPRD Kabupaten Luwu Masa Kerja 2019 – 2024	58
7.	Badan Pembentukan Perda Kabupaten Luwu, Masa Kerja 2019 – 2024	59
8.	Komisi – Komisi DPRD Kabupaten Luwu Masa Kerja 2019 – 2024	59
9.	Nama – Nama Anggota Partai Politik dan Daerah Perwakilan.	61
10.	Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan APBD 2020	65
11.	Rencana Pinjaman Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Tahun Anggaran 2020	69
12.	Rician anggaran Revitalisasi Lapangan Dalam Rancangan APBD Kabupaten Luwu Tahun Anggaran 2020	87
13.	Tabel Derajat Desentralisasi Kabupaten Luwu	93
14.	Rasio Kemandirian Daerah Kabupaten Luwu	93
15.	Penyesuaiaan anggaran APBD Kabupaten Luwu Tahun Anggaran 2020	94
16.	Perbandingan Jadwal DPRD dan Permendagri Nomor 33 Tahun 2019 Terkait Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan APBD 2020	103

DAFTAR LAMPIRAN

1. Foto Wawancara Penelitian	136
2. Surat Keterangan Telah Menyelesaikan Penelitian di Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu	138
3. Surat Keterangan Telah Menyelesaikan Penelitian di DPRD Kabupaten Luwu	139
4. Surat Keterangan Telah Melakukan Wawancara dengan Lembaga FP2KEL	140
5. Surat Keterangan Melakukan Wawancara Dengan Wartawan Harian Palopo Pos	141

DAFTAR SINGKATAN

Singkatan	Keterangan
APBD	Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
BANGGAR	Badan Anggaran
DAU	Dana Alokasi Umum
NGO	Non Government Organisation
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RKA - PPKD	Rencana Kerja dan Anggaran –Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
RKA –SKPD	Rencana Kerja dan Anggaran – Satuan Keraja Perangkat Daerah
RKPD	Rencana Kerja Pemerintah Daerah
TAPD	Tim Anggaran Pemerintah Daerah

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Salah satu hasil reformasi adalah terjadinya alih kekuasaan dari yang otoriter menjadi demokratis. Sebagai akibat transformasi ini maka diberlakukanlah reformasi kekuasaan dari sentralisasi ke desentralisasi¹. Kekuasaan tidak hanya bergeser secara vertikal dari tingkatan atas ke bawah dimana pembagian tersebut antara beberapa tingkat pemerintahan yang oleh Carl J Fredrich disebut sebagai pembagian kekuasaan secara teritorial², selain itu juga pembagian kekuasaan terjadi secara horizontal.

Pembagian kekuasaan secara horizontal melalui desentralisasi fungsi otoritas lembaga - lembaga pemerintahan: hubungan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pemisahan kekuasaan dimaksudkan dalam arti bagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tugas tugas (*functie – functie*) kenegaraan secara karakteristik. Hubungan lembaga tersebut diatur sedemikian rupa agar terjadi pembedaan dan pemisahan kekuasaan negara kedalam fungsi yang berbeda beda sehingga tidak terjadi kekuasaan yang absolut.

Perubahan paradigmatik tersebut berimplikasi pada munculnya harapan sekaligus tantangan dalam melakukan agregasi pembangunan di daerah oleh lembaga pemerintahan. Karenanya, tuntutan pada peran

¹ Abd.Halim. 2018. *Politik Lokal: Aktor, Problem, dan Konflik Dalam Arus Demokratisasi*, (Malang: Intrans Publising,2018), hlm 26

² Efriza. 2016. *Kekuasaan Politik, Perkembangan Konsep, Analisis dan Kritik*. Malang: Intrans Publishing. hlm 241

lembaga eksekutif dan legislatif dalam hal ini Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah terus mengemuka dalam wacana demokratisasi lokal. DPRD dengan kekuasaan legislatifnya berfungsi melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah apakah sesuai dengan undang undang atau tidak sekaligus memiliki kewenangan terlibat dalam penyusunan anggaran daerah. Pemerintah daerah dengan kekuasaan eksekutif melaksanakan undang - undang (*rule application function*) dimana perannya adalah melaksanakan kebijakan pembangunan untuk kepentingan masyarakat setempat. Karakteristik fungsi yang terspesifikasi tersebut dapat memperlancar agenda pembangunan, namun dalam praktiknya relasi atau hubungan antara dua jenis kekuasaan tersebut saling mengisi dan memengaruhi kebijakan yang diputuskan..

Bentuk desentralisasi yang paling nyata adalah desentralisasi fiskal, dimana di daerah dilakukan penyusunan anggaran daerah setiap satu tahun. Penyusunan APBD melibatkan eksekutif sebagai penyusun rancangan dokumen anggaran dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai perwakilan masyarakat yang memiliki fungsi Penganggaran (*budgeting*) untuk menelaah penganggaran daerah. Interaksi lembaga eksekutif dan legislative di daerah tersebut dalam penyusunan APBD diharapkan hubungan kekuasaan lembaga pemerintahan di daerah bekerja maksimal melaksanakan fungsi – fungsi politiknya mempercepat pembangunan yang demokratis di aras lokal.

Dalam penyusunan anggaran daerah tersebut, . pemerintah daerah (*eksekutif*) mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*legislatif*) untuk dilakukan pembahasan secara bersama sama. Hal itu termuat dalam Pasal 311 Ayat 1 Undang Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah “kepala daerah wajib mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen - dokumen pendukungnya kepada DPRD sesuai dengan waktu yang ditentukan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan untuk memperoleh persetujuan bersama”. Klausul dalam pasal tersebut menekankan hubungan kekuasaan eksekutif dan legislatif untuk mencapai persetujuan bersama. Persetujuan bersama sebagai tujuan akhir proses tersebut haruslah didahului dengan pembahasan antar kedua lembaga tersebut dalam hal ini melalui penjelasan dan didukung dokumen yang memadai dari pemerintah daerah, hubungan tersebut juga dibatasi dengan tata waktu yang telah ditentukan sesuai dengan peraturan perundang - undangan agar pembahasan APBD berjalan dengan baik dengan mengutamakan prioritas program kerja berbasis anggaran untuk pembangunan daerah.

Pembatasan waktu persetujuan APBD antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan ketentuan dalam Undang undang No 23 Tahun 2014 Pasal 312 ayat 1 paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun atau 31 November. Ketentuan ini bersifat wajib sehingga jika tidak dilaksanakan

sesuai dengan aturan itu akan dikenai sanksi administratif sesuai Pasal 312 Ayat 2 berupa tidak dibayarkan hak - hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang - undangan selama 6 (enam) bulan. Jika keterlambatan tersebut disebabkan karena pemerintah daerah yang terlambat sesuai tahapan dan jadwal proses penyusunan APBD.

Pada dasarnya, Undang Undang No 23 tahun 2014 telah menekankan bagaimana hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam penyusunan APBD dimana dilakukan pembahasan bersama dengan batas waktu dan tahapan yang ditentukan, namun dalam perkembangannya, pembahasan antara pemerintah daerah dan DPRD dalam penyusunan APBD tidak bias dilepaskan dari relasi kekuasaan antara pemerintah daerah dan DPRD. Pimpinan eksekutif di daerah dan DPRD merupakan hasil pemilihan langsung oleh masyarakat baik pemilihan kepala daerah maupun pemilihan anggota legislatif. Hubungan tersebut tidak selalunya berjalan baik, tarik menarik kepentingan dalam pembahasan APBD terjadi kadangkala menemui jalan buntu.

Pembahasan APBD Kabupaten Luwu 2020 sampai penetapan dalam bentuk peraturan daerah pada 27 desember 2020 menunjukkan bagaimana pembahasan APBD berlangsung alot dalam rekaman media. Anggota DPRD secara personal atau melalui tanggapan fraksi menyoroti rancangan anggaran yang disampaikan pemerintah daerah. Sementara Pemerintah daerah dalam menganggapi tanggapan fraksi memberikan jawaban yang menurut anggota DPRD tidak memadai.

Badan Anggaran (Banggar) DPRD Kabupaten Luwu menolak rencana pinjaman daerah sebesar 200 Milyar yang tertera dalam draft Kebijakan Umum Anggaran (KUA – PPAS) hal itu karena Banggar tidak memperoleh penjelasan peruntukan dana pinjaman tersebut yang akhirnya pada saat paripurna penetapan (KUA – PPAS) rencana pinjaman tersebut dihapus. Namun, setelah penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten, pemerintah daerah kembali mengusulkan kepada DPRD untuk menyetujui pinjaman tersebut dan akan dimasukkan dalam anggaran perubahan 2020..

Penolakan Anggota DPRD juga dilakukan pada usulan program peningkatan sarana dan prasarana aparatur. Dalam Rencana Kerja Anggaran (RKA) memuat pengadaan kendaraan dinas Bupati sebesar 1,1 Milyar dan Wakil Bupati sebesar 400 juta. Rencana Kerja Anggaran (RKA) anggaran tersebut bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU). Dari berita online *tekape.co*, Summang anggota DPRD partai Bulan Bintang (PBB) sekaligus atas nama perwakilan Fraksi Gabungan mengusulkan agar pengadaan kendaraan dinas ditunda dengan alasan masih banyak program lain yang begitu mendesak³.

Basiruddin anggota DPRD dari Nasdem turut menolak pengadaan kendaraan dinas tersebut. Menurutnya masih banyak yang butuh anggaran, misalnya warga di Bukit Sutra sudah 4 tahun warga berteriak butuh jembatan. Senada dengan itu, Wahyu Napeng dari Partai Amanat

³ <https://tekape.co/dprd-luwu-protos-usulan-pengadaan-mobil-di-rujab-bupati-dan-wabup-rp16-m/> , diakses pada 3 Januari 2020

Nasional juga menolak, menurutnya ia pernah melakukan pembahasan bersama dengan Kepala Bidang (Kabid) Aset di komisi II DPRD, tapi perwakilan dari pemerintah daerah tidak mampu menjelaskan terkait aset yang ada di pemerintah Kabupaten. Dengan alasan tersebut Wahyu Napeng menolak pengadaan kendaraan dinas Bupati dan Wakil Bupati Luwu.

Hal yang sama pula terjadi ketika dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah 2020, diberitakan media online Koranseruya beberapa anggota Badan Anggaran DPRD mengkritisi perbaikan lapangan di beberapa tempat yang secara keseluruhan menelan anggaran daerah sebesar 25 Milyar lebih. Menurut Ridwan Bakokang anggota DPRD Luwu dari PDIP, penggunaan anggaran untuk revitalisasi lapangan malah menelantarkan kebutuhan warga yang mendesak.⁴ Mulyadi dari partai Perindo mengusulkan agar anggaran untuk revitalisasi lapangan dialihkan ke pelayanan BPJS Kesehatan, dimana menurutnya, masalah kesehatan adalah hak pelayanan dasar bagi semua masyarakat. Sebelumnya, 50% masyarakat yang ditanggung oleh APBN, atau sekitar 54.200 jiwa, hilang hak dasar kesehatannya akibat tak lagi ditanggung pemerintah.

Sementara Anggota DPRD kabupaten Luwu pada saat pembahasan APBD menerima aspirasi dari perwakilan LSM terkait dengan penghapusan Anggota BPJS oleh pemerintah pusat sebanyak

⁴<https://koranseruya.com/dinilai-minim-azas-manfaat-legislator-luwu-tolak-revitalisasi-4-lapangan-usulkan-anggaran-bayar-bpjs.html> diakses pada 3 Januari 2020

54.200 jiwa, mereka menghendaki agar pemerintah daerah menganggarkannya dalam APBD 2020. Namun, dalam perkembangannya anggaran revitalisasi lapangan tersebut tetap termuat dalam dokumen APBD Luwu 2020 sementara alokasi untuk BPJS tidak dimasukkan dalam APBD.

DPRD Kabupaten Luwu juga menyoroti tidak hadirnya Bupati Luwu atau unsur pimpinan eksekutif dalam sidang paripurna dengan agenda jawaban Bupati Luwu terhadap pandangan umum fraksi. Legislator PAN Wahyu Napeng melakukan protes dan walk out. Menurutnya pembahasan APBD merupakan bagian sangat penting dalam menentukan prioritas penggunaan anggaran menyangkut hajat hidup seluruh masyarakat kabupaten Luwu karenanya Bupati Luwu atau PJ Sekda Luwu harus hadir dalam pembahasan. Fraksi PAN, Fraksi Partai Gerindra, Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi Perindo, Fraksi PKS juga menyatakan akan *walk out* jika unsur pimpinan eksekutif tidak hadir dalam paripurna⁵. Selain itu, jawaban pemerintah kabupaten Luwu terhadap pandangan Fraksi dinilai terlalu umum oleh anggota DPRD Luwu. Ketua Komisi I, Nur Alam Ta'gan mengatakan ada 17 jawaban dari Bupati Luwu yang dibacakan oleh Asisten II saya anggap tidak menjawab pandangan umum atas fraksi-fraksi DPRD Luwu. Nur Alam meminta kepada Pemerintah daerah Luwu untuk memperbaiki jawaban tersebut, dan sebelum pembahasan besok

⁵<https://palopopos.fajar.co.id/2019/11/22/paripurna-apbd-2020-diwarnai-walk-out/>, diakses pada 3 januari 2020

harus ada jawaban secara tertulis, yang disampaikan langsung oleh Bupati Luwu.

Dinamika tersebut menunjukkan bagaimana relasi kekuasaan terjadi antara eksekutif dan legislatif dalam pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Upaya melakukan perubahan dan mempertahankan prioritas anggaran terjadi antara dua lembaga tersebut. Meskipun hubungan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif telah terkarakteristik secara fungsi, tetapi interaksi kekuasaan tidak serta merta dianggap berjalan dengan baik. Hal ini sangat dimungkinkan karena kekuasaan kedua lembaga tersebut, saling rebut pengaruh dalam pembuatan kebijakan publik. Kekuasaan sebagai kontrol atas orang lain, kelompok tertentu terus mencari titik koordinat pertemuan dengan segala cara yang diupayakan. Oleh John Gavanta melalui teori Kubus Kekuasaan (*Powercube*), menyebutkan bahwa kekuasaan pada suatu lembaga bukanlah dimensi otonom, melainkan sebuah rangkaian yang saling berinteraksi dan saling memengaruhi satu sama lain. Disamping itu, hubungan kekuasaan bukanlah sesuatu yang monoton tetapi melainkan sesuatu hal yang terus berubah⁶.

Sebagai hasil dari desentralisasi politik (desentralisasi kekuasaan), peran lembaga - lembaga publik tersebut juga ditentukan oleh peran aktor aktor yang mendesakkan kepentingan kepentingannya pada pembuatan kebijakan melalui alokasi APBD. Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh

⁶ Abd. Halim. *Politik Lokal, aktor, problem, dan Konflik dalam arus demokratisasi Lokal*. (Malang : Intrans Publishing. 2018), hlm 46

Bupati merupakan hasil dari kontestasi Pilkada dimana memiliki tujuan sesuai visi misinya, sementara DPRD sebagai bagian dari proses pembuatan kebijakan adalah individu - individu yang membawa aspirasi dari kelompok atau daerah pemilihannya. Perdebatan perdebatan yang muncul antara kedua lembaga tersebut merupakan ajang adu kepentingan. Ditahap ini, keputusan alokasi pembangunan melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten nampak dalam lanskap institusional yang terfargementasi dengan kekuasaan kontrol yang lebih tersebar. Akibatnya kekuasaan sebagai upaya kontrol – memengaruhi atas pihak lain terus menggelinding agar masing - masing aspirasi terpenuhi.

Dengan melihat dasar pemikiran tersebut, penulis melakukan penelitian membahas “Relasi Kekuasaan antara Eksekuf dan Legislatif Dalam Penyusunan APBD Kabupaten Luwu Tahun 2020”. Dalam penelitian ini, penulis membatasi penelitian dalam pembahasan antara DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyampaian Rancangan KUA dan Rancangan PPAS oleh Kepala Daerah kepada DPRD sampai penetapan APBD 2020.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana relasi kekuasaan antara eksekutif dan legislatif dalam pembahasan APBD Kabupaten Luwu 2020 ?

2. Bagaimana pengaruh aktor dalam relasi kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam pembahasan APBD Kabupaten Luwu 2020?

1.3. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian memerlukan suatu tujuan penelitian yang dapat memberikan arah pada penelitian yang dilakukan. Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan permasalahan di atas, maka disusun tujuan penelitian sebagai berikut

1. Mengetahui dan menganalisis bagaimana relasi kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam pembahasan APBD Kabupaten Luwu Tahun 2020.
2. Mengetahui dan menganalisis bagaimana pengaruh aktor dalam relasi kekuasaan antara eksekutif dalam pembahasan APBD Kabupaten Luwu 2020

1.4. Manfaat Penelitian

Hasi penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik untuk kepentingan ilmu pengetahuan (*teoritis*) maupun kepentingan praktis dalam memahami secara mendalam bagaimana relasi kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) 2020 di Kabupaten Luwu Tahun

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang ilmu politik terutama yang berkaitan dengan

bagaimana interaksi kekuasaan antara eksekutif dan legislatif dalam pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sekaligus memberikan kontribusi pemahaman mengenai bagaimana aktor memberi pengaruh politik dalam penentuan kebijakan dalam pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

2. Secara praktis, bagi peneliti, hasil penelitian diharapkan dapat meningkatkan wawasan pengetahuan terhadap relasi kekuasaan antara eksekutif (pemerintah daerah) dan Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dalam pembahasan APBD, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan masukan (*input*) yang berguna bagi masyarakat, kelompok kepentingan dalam memahami relasi kekuasaan yang terjadi antara eksekutif dan legislatif dalam penyusunan anggaran pendapatan Belanja Daerah serta bagaimana aktor dalam memengaruhi penyusunan APBD di daerah. Dengan demikian tidak hanya berupa proses formal tetapi juga memahami bagaimana kekuasaan berjalan dalam proses informal.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai beberapa teori dan konsep yang dijadikan dasar terkait pada masalah penelitian yaitu mengenai kekuasaan. Beberapa teori dan konsep diharapkan dapat membantu peneliti menganalisis dan menginterpretasi masalah dan data yang diangkat dalam penelitian ini.

2.1. Teori Kekuasaan

Pada dasarnya kekuasaan selalu melekat secara inheren dalam diri manusia sebagai makhluk politik (*zoon politicon*). Kekuasaan yang menubuh dalam setiap individu tersebut lambat laun saling berinteraksi lalu menemukan bentuk kompromi untuk menjaga kepentingan bersama dimana mereka berada. Kekuasaan mengalami perkembangannya mulai dari lingkungan masyarakat paling sederhana (*nomaden*), agraris hingga dalam tipe masyarakat yang kompleks dalam bentuk kekuasaan negara. Kekuasaan tersebut selain digunakan untuk menata kepentingan bersama tetapi juga penggunaan kekuasaan kadangkala memiliki daya destruktif dalam bentuk penindasan, feodalisme, totalitarianisme dan lain sebagainya. Gambaran tersebut menunjukkan bahwa seluruh aspek kekuasaan yang menubuh dalam suatu komunitas- negara selalu mengemuka dalam berbagai aspek sosial, legal dan kultural dalam kehidupan kita.

F. Isjwara dalam buku politik lokal karya Halim menyebutkan bahwa kekuasaan adalah gejala sosial yang terdapat dalam pergaulan hidup, ia adalah gejala antar individu, atau individu dengan kelompok atau antara kelompok dengan kelompok, antar negara dengan negara⁷. Sebagai suatu gejala sosial, kekuasaan terus berkembang hingga membatin dan berinteraksi secara terus menerus dalam seluruh aspek lintasan kehidupan manusia. Yang oleh Hendropuspto menyebut Kekuasaan sebagai kategori relasi sosial yang menunjukkan adanya hubungan antara dua pihak baik individu maupun kelompok⁸.

Max Weber sosiolog Jerman memberikan kontribusi bagi pemahaman teori kekuasaan yang lebih ia sebut sebagai *otoritas*. Sebagaimana disebutkan Ritzer dalam buku Teori Sosiologi Modern menyebut bahwa struktur struktur otoritas ada dalam setiap lembaga sosial dan berada pada semua latar. Dari struktur struktur otoritas tersebut muncullah hakikat tindakan sang aktor. Sang aktor bergeser menjadi variabel dependen yang ditentukan oleh varietas kekuatan kekuatan berskala besar⁹. Dalam hal ini Weber meyakini bahwa kekuatan kekuatan berskala besar menjadi faktor penentu bagaimana pencapaian kekuasaan.

Weber mendefinisikan *dominasi* sebagai propabilitas bahwa perintah perintah yang spesifik (*atau semua perintah*) akan dipatuhi oleh

⁷ Efriza, kekuasaan politik, Perkembangan Konsep, Analisis dan Kritik.. Malang : Intrans Publishing 2016. hal 26

⁸ Hendropuspto. 1989;115

⁹ George Ritzer. Teori Sosiologi, Dari Sosiologi Klasik sampai perkembangan terakhir postmodern. (Yogyakarta; pustaka pelajar. 2011). hlm 218

kelompok kelompok tertentu. Dari sinilah muncul apa yang disebut sebagai dominasi. Bagi Weber, Dominasi dapat mempunyai varietas basis basis yang sah dan juga yang tidak sah. Varietas basis yang sah ia sebut sebagai otoritas.

Weber membagi tiga basis yang melandasi pengesahan otoritas (kekuasaan) bagi pengikutnya- *rasional, tradisional dan kharismatik*.

1. Kekuasaan Legal Rasional

Otoritas yang dilegitimasi berdasarkan landasan landasan rasional bersandar pada kepercayaan legalitas aturan - aturan yang ditetapkan dan hak orang orang yang diberikan otoritas berdasarkan aturan aturan itu untuk mengeluarkan perintah. Perhatian weber dalam otoritas legal rasional dapat mengambil varietas bentuk bentuk struktural. Weber dalam perhatiannya pada otoritas legal rasional yaitu birokrasi, birokrasi yang bekerja secara ideal atau profesional dirumaskan Weber berupa organisasi yang memiliki unit unit dasarnya adalah jabatan jabatan yang diatur secara hierarkis disertai aturan aturan, fungsi – fungsi dan dokumen dokumen tertulis dan alat pemaksa. Untuk menghindari tidak bekerjanya birokrasi yang tidak ideal weber memasukkan bahwa para profesional yang berada diluar sistem birokratik yang mengendalikannya sampai batas tertentu. Weber menyatakan

bahwa para politisi harus menjadi kekuatan yang menandingi dominasi birokratis¹⁰.

2. Kekuasaan Tradisional

Weber menyebut otoritas tradisional adalah otoritas yang disahkan berdasarkan landasan – landasan tradisional yang berdasarkan pada kepercayaan yang sudah mapan pada kesucian tradisi kuno dan legitimasi orang-orang yang melaksanakan otoritas menurut tradisi itu¹¹. Otoritas tradisional berpijak pada suatu klaim yang diajukan para pemimpin, dan suatu kepercayaan di pihak para pengikut, bahwa ada kebajikan didalam kesucian aturan-aturan dan kekuasaan kuno. Sang pemimpin dalam otoritas ini bukan sebagai atasan tetapi sebagai tuan pribadi. Weber membedakan antara dua bentuk otoritas tradisional yang sangat awal- gerontokrasi dan patriarkalisme primer. kekuasaan gerontokrasi mencakup kekuasaan yang dijalankan oleh para tetua, sementara patriarkalisme primer mencakup para pemimpin yang mewarisi posisi mereka. Bentuk ketiga adalah patrimonialisme, dengan dominasi tradisionalnya adalah administrasi dan kekuatan militer yang semata-mata merupakan alat pribadi sang tuan. Yang lebih modern adalah feodalisme, yang membatasi keleluasaan sang tuang melalui pengembangan hubungan-hubungan yang dirutinkan, bahkan kontraktual diantara

¹⁰ George Ritzer. Teori Sosiologi, Dari Sosiologi Klasik sampai perkembangan terakhir postmodern. (Yogyakarta; pustaka pelajar. 2011). hlm 224

¹¹ *ibid*, hlm 220

pemimpin dan yang dipimpin. Pengekangan ini pada gilirannya menghasilkan kekuasaan yang lebih stabil ketimbang patrimonialisme¹²

3. Kekuasaan Karismatik

Otoritas yang disahkan oleh karisma bersandar pada kesetiaan para pengikut kepada kesucian luar biasa, watak, teladan, heroisme, atau kekuasaan istimewa para pemimpin dan juga kepada tatanan normatif yang didukung oleh mereka. Kekuasaan tipe ini akan hilang jika pemimpin melakukan kesalahan fatal dalam kelompoknya dan atau karena paham atau kepercayaan dalam masyarakat yang dipimpinnya berubah.

Kekuasaan menurut Weber dalam bukunya "*Wirtschaft Und Gesellschaft*" adalah kemampuan untuk, dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apapun dasar kemauan ini¹³. Pemahaman kekuasaan tersebut memengaruhi pemaknaan Sanderson tentang kekuasaan, yakni kekuasaan sebagai kemampuan untuk mengendalikan perilaku orang lain atau bahkan memadamkan usaha untuk menentangnya¹⁴. Hal inilah yang membedakannya dengan konsep pengaruh.

Kekuasaan dilihat sebagai bagian dari upaya memengaruhi kebijakan - kebijakan yang akan diambil oleh orang lain melalui hukuman.

¹² *Ibid*, hlm 226

¹³ Efriza, *Kekuasaan Politik, Perkembangan Konsep, Analisis dan Kritik*. (Malang : Intrans Publishing, 2016) hlm 34.

¹⁴ *Ibid*, hlm 34

Beberapa sarjana kontemporer melihat pengaruh sebagai bagian dari unsur kekuasaan. Uwe Backer menyatakan pengaruh sebagai kemampuan yang terus berkembang yang berbeda dengan kekuasaan tidak begitu terkait dengan dengan usaha memperjuangkan dan memkasakan kepentingan¹⁵. Pengaruh nampak sebagai bagian yang penopang kekuasaan bisa berjalan tanpa melalui penghukuman, karenanya pengaruh adalah salah satu dari model kekuasaan bekerja. Norman Barry menyebut pengaruh sebagai salah satu tipe kekuasaan. Pengaruh menurutnya adalah suatu tipe kekuasaan yang jika seseorang dipengaruhi agar bertindak dengan cara tertentu, dapat dikategorikan terdorong untuk bertindak demikian, sekalipun ancaman sanksi yang terbuka tidak merupakan motivasi yang mendorongnya¹⁶.

Robert Dahl, seorang sarjana ilmu politik terkemuka, dalam ulasannya mengenai kekuasaan yang pertama "*The Consep Of Power*"(1957) melihat kekuasaan sebagai jika A mempunyai *kekuasaan* atas B sejauh ia menyebabkan B untuk berbuat sesuatu yang sebenarnya tidak akan B lakukan. Dalam perkembangannya Dahl tidak lagi memberikan pemaknaan berbeda antara kekuasaan, pengaruh dan istilah yang serupa dengannya. Dengan demikian Dahl mengajak para ahli untuk melihat ulang terma "*Power*". *Power, Influence, authority and Rule* ia menyebut semua itu dengan istilah kekuasaan¹⁷. Oleh Efriza setelah membaca pemaknaan Dahl, ia menyebut dalam pengertian umum

¹⁵ *Ibid*, hlm 83

¹⁶ *Ibid*, hlm 83

¹⁷ *Ibid*, hlm 83

semuanya istilah tersebut pada umumnya adalah sama, dan bisa dipertukarkan yang membedakannya adalah intensitasnya¹⁸.

Dalam buku *Modern Political Analysis* (1963), Dahl tetap menggunakan rumuasanya tentang kekuasaan, namun istilah kekuasaan digantinya dengan istilah pengaruh. Dahl lebih lentur dalam memaknai kekuasaan sehingga ia memaknai bahwa pengaruh sebagai istilah pokok dan kekuasaan sebagai *influnce term*. Dengan demikian definisinya menjadi jika A mempunyai pengaruh atas B sejauh dia sedikit banyak mengubah tindakan atau kecenderungan. Apa yang diampaikan oleh Dahl sama yang dinyatakan oleh B. Harold D. Laswell. Laswell mengatakan bahwa kekuasaan merupakan suatu hubungan di mana seseorang atau sekelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain ke arah tujuan dari pihak pertama¹⁹. Adapun Damsar mengatakan bahwa kekuasaan merupakan suatu kemampuan untuk menguasai atau memengaruhi orang lain untuk melakukan sesuatu atau kemampuan untuk mengatasi perlawanan dari orang lain dalam mencapai tujuan, khususnya untuk mempengaruhi perilaku orang lain²⁰.

2.2. Relasi Kekuasaan

Jika kekuasaan dimaknai sebagai penguasaan fisik atau kontrol terhadap yang lain, Michel Foucault memberi pemaknaan baru. Bagi

¹⁸ *ibid*, hlm 84

¹⁹ Meriam Budiarmo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka. Jakarta, 2008), hlm 60

²⁰ Damsar. 2010. *Pengantar Sosiologi Politik*. (Jakarta: Kencana, 2010), hlm 65

Foucault, kekuasaan sebagai dominasi penguasa dan yang dikuasai tidak lagi memadai dalam menelaah kekuasaan era modern. Kekuasaan oleh Foucault beroperasi tanpa disadari, ia dinormalisasi dan disamarkan. Menurutnya, kekuasaan selalu terkait dengan relasi, strategi strategi yang beroperasi.

Michel Foucault mengajukan berberapa hipotesis mengenai relasi dalam kekuasaan²¹.

1. Bahwa kekuasaan sama luasnya dengan lembaga sosial; tidak ada ruang yang sama sekali bebas dicelah – celah jaringannya.
2. Bahwa relasi - relasi kekuasaan saling menjalin dengan relasi yang lain (produksi, kekerabatan, keluarga, seksualitas) dimana mereka memainkan sekaligus peran pengondisian dan terkondisikan.
3. Bahwa relasi relasi ini tidak hanya berbentuk larangan dan hukuman, melainkan bentuk bentuk yang beragam.
4. Bahwa kesalinghubungan diantara relasi kekuasaan menggambarkan kondisi umum dominasi, dan dominasi ini diatur kedalam bentuk strategi yang koheren dan tunggal; dimana kekuasaan yang prosedurnya menyebar, beragam, dan lokal diadaptasikan, dipersenjatai kembali, dan diubah oleh strategi global; semuanya ini disertai sejumlah fenomena kelembagaan,pergeseran, dan resitensi; disini orang tidak

²¹ Michel Foucault, *Power/knowledge : Wacana Kuasa dan Pengetahuan*, (Jogyakarta : Bintang Budaya.2002) hlm 176

seharusnya mengasumsikan suatu kondisi massif dan primer mengenai dominasi, sebuah struktur biner dengan “penguasa” disatu sisi dan “yang dikuasai” disisi lainnya, melainkan lebih pada multi bentuk produksi relasi – relasi dominasi yang secara khusus integrasinya rentan terhadap strategi starteginya.

5. Bahwa relasi - relasi kekuasaan benar benar melayani, namun sama sekali bukan karena mereka memang layani kepentingan ekonomis sebagai sesuatu yang utama, melainkan karena memiliki potensi untuk dimanfaatkan dalam strategi – strategi yang ada.
6. Bahwa tidak ada relasi kekuasaan tanpa halangan; yang terakhir ini lebih nyata dan efektif karena mereka dibentuk tepat pada titik dimana relasi relasi kekuasaan dijalankan; penghalang kekuasaan tidak tidak harus berasal dari sesuatu yang nyata. Halangan bentuknya bermacam macam dan dapat diintegrasikan dalam strategi global

Dengan argumen tersebut, nampak bahwa Foucault melihat kekuasaan tidak lagi dalam konteks kepemilikan suatu kelompok untuk mendominasi. Sebagai mana yang dijelaskan oleh Umar Kamahi Kekuasaan, menurut Foucault, tidak dipahami dalam konteks pemilikan oleh suatu kelompok institusional sebagai suatu mekanisme yang memastikan ketundukan warga negara terhadap negara. Kekuasaan juga bukan mekanisme dominasi sebagai bentuk kekuasaan terhadap yang

lain dalam relasi yang mendominasi dengan yang didominasi atau yang *powerful* dengan *powerless*. Kekuasaan bukan seperti halnya bentuk kedaulatan suatu negara atau institusi hukum yang mengandaikan dominasi atau penguasaan secara eksternal terhadap individu atau kelompok²².

Kekuasaan itu tersebar, berada di mana-mana (*omnipresent*), imanen terdapat dalam setiap relasi sosial. Hal ini bukan karena kekuasaan itu memiliki kemampuan mengkonsolidasikan segala sesuatu di bawah kondisi ketidaknampakannya, melainkan karena kekuasaan selalu diproduksi dalam setiap momen dan setiap relasi. Kekuasaan itu ada di mana-mana bukan karena ia merengkuh segala sesuatu melainkan karena ia datang dari manapun.

Model relasi kekuasaan menurut Foucault :

1. Relasi Dominasi

Relasi dominasi mengandaikan bahwa relasi antarsubjek tidak berlangsung secara sejajar atau seimbang. Relasi dominasi merupakan bentuk relasi kekuasaan yang asimetris dimana subjek yang didominasi memiliki keterbatasan ruang untuk bermanuver atau menentukan pilihan suatu tindakan. Relasi dominasi adalah bentuk dari relasi kekuasaan yang stabil, hierarkis, mantap, dan sulit untuk dipertahankan.

2. Relasi relasi kekuasaan *strategic games between liberties*.

²² Umar Kamahi Teori Kekuasaan Michel Foucault: Tantangan bagi Sosiologi Politik, Jurnal Al-Khitabah, Vol. III, No. 1, Juni 2017 : 119

Beroperasinya kekuasaan dalam model ini dapat dilihat dalam bentuk manipulasi ideologi, penyampaian argumentasi yang rasional, atau eksploitasi ekonomi, tetapi ia tidak berarti bahwa kekuasaan ini dijalankan bertentangan dengan kepentingan subjek yang lain dari relasi kekuasaan itu; dan pada konteks ini juga tidak signifikan untuk mengatakan bahwa menentukan tindakan orang lain (*to determine the conduct of other*) adalah buruk.

3. Governmentality

Model ini berada di antara *strategic games* dan dominasi. *Governmentality* hanya mungkin berlangsung di antara subjek yang memiliki kebebasan atau memiliki banyak kemungkinan pilihan tindakan. *Governmentality* disebut juga sebagai *conduct of conduct*, suatu relasi kekuasaan yang dibangun berdasarkan tindakan subjek yang mengarahkan tindakan orang lain atau cara bagaimana orang lain berperilaku dalam ranah kemungkinan pilihan tindakan yang sangat terbuka. Menjalankan relasi kekuasaan dalam model ini juga berarti sebagai mengatur, membentuk, dan mengkonstruksi ranah pilihan tindakan dari yang lain.

Dengan demikian, kekuasaan bagi Foucault tidak lagi bisa dipahami dengan mengajukan pertanyaan apa kekuasaan itu atau siapa yang memiliki kekuasaan atau dari mana kekuasaan itu bersumber, melainkan memahami kekuasaan mesti didekati dengan mengajukan

pertanyaan bagaimana kekuasaan atau dengan cara apa kekuasaan itu dioperasikan.

Berry mengatakan bahwa kekuasaan bukanlah kekuatan yang bersifat fisik, tetapi terutama menunjukkan suatu relasi atau hubungan. Relasi kekuasaan merupakan suatu bentuk hubungan sosial yang menunjukkan hubungan yang tidak setara, hal ini disebabkan dalam kekuasaan terkandung unsur pemimpin²³. Cronin dalam jurnal Umar Kahami dengan judul Teori Kekuasaan Michel Foucault: Tantangan Bagi Sosiologi Politik menyebut kekuasaan tertanam dalam, dijalankan oleh, dan terhadap—subjek menjadi konsep kekuasaan relasional sebagai suatu fungsi jaringan relasi antar subjek. Pergeseran ini berimplikasi pula terhadap bagaimana kekuasaan itu dioperasikan dan apa yang menjadi perhatian dalam menganalisis beroperasinya kekuasaan²⁴

2.3. Hubungan Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif

Didalam menjalankan fungsi pemerintahan terdapat beberapa lembaga kekuasaan negara yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sistem kekuasaan ini dikembangkan oleh Montesquieu, lembaga legislatif yang kewenangannya adalah membuat, membahas dan menetapkan peraturan perundang – undangan, lembaga eksekutif memiliki kewenangan berupa melaksanakan peraturan perundang - undangan, dan

²³ Berry, David. *Pokok-Pokok Pikiran Dalam Sosiologi*. (Jakarta: Rajawali Press, 2003), hlm 205

²⁴ Umar Kamahi *Teori Kekuasaan Michel Foucault: Tantangan bagi Sosiologi Politik*, Jurnal Al-Khitabah, Vol. III, No. 1, Juni 2017 : 119

lembaga yudikatif memiliki kewenangan melakukan penyelidikan dan mengadili untuk tujuan perlindungan dan penegakan hukum.

Strong menyebutkan kekuasaan badan eksekutif mencakup beberapa bidang:²⁵

1. Administratif, yakni kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dan peraturan perundang – undangan lainnya dan menyelenggarakan administrasi negara.
2. Legislatif, yakni membuat rancangan undang – undang dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang – undang.
3. Keamanan, artinya kekuasaan untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri.
4. Yudikatif, memberi grasi, amnesti, dan sebagainya
5. Diplomatik, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain.

Sementara menurut Budiarjo badan legislatif memiliki fungsi yang paling penting:²⁶

1. Menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat undang – undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengamandemen atau merubah rancangan undang-undang

²⁵ Miriam Budiarjo. *Dasar Dasar Ilmu Politik*. (Gramedia;Pustaka Jakarta, Jakarta,2008), hlm 296

²⁶ *Ibid*, hlm 322

yang disusun oleh pemerintah, terutama dalam dibidang *budget* atau anggaran.

2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga semua agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan (*scrutiny, oversight*). Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberikan hak hak kontrol khusus.

Dalam penjelasan Budiarjo tersebut, ia menyampaikan bahwa telah terjadi perubahan mendasar dalam badan legislasi dan modern. Perubahan tersebut karena hubungan interaksi antara badan eksekutif dan legislatif tanpak dalam pembahasan anggaran dimana anggaran tersebut digunakan untuk kesejahteraan rakyat. Badan legisilasi modern memiliki peran besar dalam bidang keuangan atau penentuan anggaran belanja pemerintah. Rancangan anggaran belanja diajukan kebadan legislatif oleh badan eksekutif, akan tetapi badan legislatif mempunyai hak untuk mengamandemen, dan dalam hal ini menentukan seberapa besar anggaran pemerintah dapat disetujui²⁷.

Dalam konteks hubungan legislatif berhadapan dengan eksekutif Jimly menyimpulkan bahwa tugas pokoknya adalah mengadakan perubahan terhadap berbagai macam peraturan perundang – undangan yang dianggap penting, mewedahi perdebatan mengenai pilihan – pilihan kebijakan, dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang –

²⁷ *Ibid*, hlm 324

undang dan anggaran pendapatan belanja negara (APBN)²⁸. Tugas badan legislatif yang dikemukakan oleh Jimly tersebut, juga dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah semenjak dilakukannya transfer kekuasaan ke daerah melalui otonomi daerah. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Budiarjo, bahwa badan perwakilan memiliki peran besar dalam hal *budgeting* maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memiliki kewenangan dalam merubah anggaran yang diajukan oleh pemerintah daerah.

2.4. Modal Dalam Kekuasaan

Dalam suatu arena kekuasaan agen agen tidak berada dalam ruang yang hampa, melainkan dalam situasi situasi yang konkret yang diatur oleh seperangkat relasi sosial yang objektif. Dalam memahami situasi konkret tersebut Bourdieu mengembangkan apa yang disebutnya sebagai arena (*champ*). Menurut Bourdieu pembentukan posisi apapun distrukturkan melalui serangkaian arena secara hierarkis. Arena tersebut tersebut seperti arena ekonomi, arena pendidikan, arena politik dan arena kultural lainnya²⁹. Arena yang dipaparkan oleh Bourdieu sesuatu yang tidak bisa dilepaskan dari kekuatan dan kekuasaan. Arena dalam pengertian Bourdieu adalah arena perjuangan dan kekuatan dari sebuah posisi dan otoritas yang legitimate³⁰

²⁸ Jimly Assiddiqie. *Hukum Tata Negara & Pilar Pilar Demokrasi*, (Jakarta Timur: Sinar Grafita, 2012), hlm 33

²⁹ Piere Bourdieu. *Arena Produksi Kultural, Sebuah Kajian Sosiologi Budaya*, ter. Yudi Santosa (Bantul: Kreasi wacana, 2010). hlm xvii

³⁰ Chelen Mahar et.al. *Posisi Teoritis Dasar Dalam Introduction to work of Piere Bourdieu; The Practice Theory*, ter. Pipit Maizer Cet.2 (Yogyakarta: Jalasutra, 2009), hlm 16

Dalam arena tersebut agen harus mempunyai kemampuan untuk bersaing dalam perebutan posisi atau sekaligus memengaruhi arena dimana ia berada. Oleh Bourdieu, kemampuan agen berada dalam suatu arena ditentukan oleh modalitas yang dimilikinya, modalitas ini merupakan sekumpulan sumber kekuatan dan kekuasaan yang bisa digunakan seorang agen (aktor). Teori modal modal ini berkaitan erat dengan kekuasaan.

Dalam mengembangkan teori modalnya, Bourdieu berangkat dari adanya masalah dominasi. Persolan dominasi merupakan bagian utama dan menjadi ciri khas bentuk aktualisasi kekuasaan. Dominasi ini kata Haryatmoko, tergantung pada situasi, sumber daya (kapital) dan strategi pelaku. Pemetaan hubungan kekuasaan didasarkan atas kepemilikan sumber daya dan komposisi tersebut³¹

Modal menurut Bourdieu didefinisikan secara luas dan mencakup hal hal yang material (yang dapat memiliki nilai simbolik) maupun atribut atribut yang tidak tersentuh namun memiliki signifikansi kultural, misalnya prestise, status, dan otoritas (yang ditunjuk sebagai modal simbolik), serta modal budaya (yang didefinisikan sebagai selera berbudaya dan pola konsumsi).³² Dalam pengertian tersebut Bourdieu memberikan penekanan modal sebagai sekumpulan sumber kekuatan dan kekuasaan yang benar-benar dapat digunakan. Istilah modal dipakai Bourdieu untuk memetakan hubungan-hubungan kekuatan dan kekuasaan dalam masyarakat.

³¹ Haryatmoko. *Habitus dan Kapital dalam strategi kekuasaan- Teori Struktur Piere Bourdieu dengan Orientasi Budaya* (makalah)

³² *ibid.* hlm 6

Ramlan Surbakti menyebut hal ini sebagai sumber kekuasaan yang menjadikan seseorang atau individu atau sekelompok orang berkuasa atas orang lain.³³

Secara rinci Bourdieu (dalam Adib, 2012) menggolongkan modal ke dalam empat jenis yakni modal ekonomi, modal budaya, modal sosial dan modal simbolik.

1. Modal ekonomi mencakup alat-alat produksi (mesin, tanah, buruh), materi (pendapatan dan benda-benda), dan uang. Modal ekonomi sekaligus juga berarti modal yang secara langsung bisa ditukar dan dipatenkan sebagai hak milik individu. Modal ekonomi merupakan jenis modal yang relatif paling independen dan fleksibel karena modal ekonomi secara mudah bisa digunakan atau ditransformasikan ke dalam arena atau ruang lain serta fleksibel untuk diberikan atau diwariskan pada orang lain.
2. Modal budaya adalah keseluruhan kualifikasi intelektual yang bisa diproduksi melalui pendidikan formal maupun warisan keluarga. Modal budaya mengimplisitkan suatu proses pembelajaran sehingga tidak bisa begitu saja diberikan kepada orang lain. Seseorang yang memiliki pengetahuan, informasi dan keahlian bisa memiliki pengaruh pada pihak lain, termasuk para pembuat dan pelaksana keputusan publik.

³³ Ramlan Surbakti. *Dasar Dasar Ilmu Politik*. (Surabaya; Airlangga University Press, 1984), hlm 34

3. Modal sosial atau jaringan sosial yang dimiliki pelaku (individu atau kelompok) dalam hubungannya dengan pihak lain yang memiliki kuasa. Modal sosial memungkinkan terjadinya simpul kekuasaan antar berbagai aktor dalam arena atau ruang kekuasaan. Dengan modal sosial dapat diidentifikasi individu atau kelompok mana yang mendominasi dalam kekuasaan yang disebabkan oleh kuatnya jaringan sosial yang dimiliki.
4. Modal simbolik yaitu segala bentuk prestise, status, otoritas dan legitimasi yang terakumulasi. Seseorang atau sekelompok orang yang memiliki pengaruh terhadap orang lain karena norma sosial yang berlaku mengharuskan masyarakat patuh, dalam hal ini raja, tokoh adat, tokoh agama dan lain sebagainya. Popularitas atau pribadi yang terkenal, jabatan atau posisi sosial yang ada pada diri seseorang memungkinkannya untuk memiliki modal simbolik yang besar.

Beragam jenis modal tersebut di atas, oleh Bourdieu dapat dipertukarkan dengan jenis-jenis modal lainnya. Pertukaran yang paling dramatis adalah pertukaran dalam bentuk simbolik, karena dalam bentuk simbolik inilah bentuk bentuk modal yang berbeda dipersepsi dan dikenali dan dikenali sebagai sesuatu yang legitimate³⁴.

Karnanta mengemukakan bahwa seseorang yang menguasai keempat modal sekaligus pasti akan menduduki hirarki tertinggi dan

³⁴ Chelen Mahar et.al. *Posisi Teoritis Dasar Dalam Introduction to work of Piere Bourdieu; The Practice Theory*; ter. Pipit Maizer Cet.2 (Yogyakarta: Jalasutra,2009),hlm 16

memperoleh kekuasaan yang besar (kelas dominan), sementara yang hanya menguasai beberapa modal saja dari keseluruhan modal menempati posisi hirarki sebagai kelas menengah; yang tidak menguasai satu modal pun menempati posisi hirarki terendah³⁵.

Bourdieu dalam bangunan teoritiknya, sering menggunakan istilah kuasa simbolik. Istilah tersebut digunakan Bourdieu untuk menjelaskan proses reproduksi sosial yang melibatkan aktor-aktor dalam suatu arena atau ruang sebagaimana Jhon Gaventa menyebut dalam teori kubus kekuasaan bahwa masing-masing aktor memiliki modal yang berlainan, namun saling berkontestasi antara satu sama lain. Kuasa simbolik adalah kuasa untuk mengubah dan menciptakan realitas, yakni mengubah dan menciptakannya sebagai sesuatu yang diakui, dikenali, dan juga sah. Kuasa simbolik untuk membuat orang melihat dan percaya, untuk memperkuat atau mengubah cara pandang terhadap dunia dan bagaimana mengubah dunia itu sendiri.

2.5. Teori Kubus Kekuasaan (*Powercube*)

Teori kubus kekuasaan dicetuskan oleh John Gaventa yang terinspirasi dari teori gurunya yaitu Steven Lukes. Lukes dalam Halim (2018) menjelaskan teori kekuasaan Tiga Dimensi dalam bukunya yang berjudul *PowerA Radical View*. Teori tiga dimensi digunakan untuk mengkritik teori kekuasaan lama. Bagi Lukes, Dimensi pertama menjelaskan tentang kekuasaan yang hanya berfokus pada satu hal saja,

³⁵ Karnanta, Kuku Yudha. 2013. *Paradigma Teori Arena Produksi Kultural Sastra: Kajian Terhadap Pemikiran Pierre Bourdieu*. Jurnal Poetika, Vol. 1 No.1.

yaitu tindakan para aktor dalam mengambil keputusan (*decision making*). Aspek *decision making* menjadi satu satunya unsur yang dilihat dalam teori Satu Dimensi.dalam membaca kekuasaan. Pembacaan demikian hanya mengambil kepentingan subjektif; pilihan pilihan kebijakan ditunjukkan melalui aksi politik³⁶

Teori Dimensi kedua juga mengandung kelemahan, Teori Dua Dimensi dalam memandang kekuasaan mengarah kepada aspek yang lebih luas, kekuasaan berlangsung bukan hanya dilevel pengambilan keputusan, tetapi juga diluar pengambilan keputusan, tetapi menurut Lukes, teori Dua Dimensi masih fokus pada kepentingan subjektif, meskipun dalam bentuk pilihan kebijakan atau bahkan keluhan, teori ini masih didasarkan pada paham tindakan (*behaviourisme*) dalam memandang kekuasaan³⁷. Lukes memahami bahwa kedua teori tersebut masih berfokus pada kepentingan subjektif dalam bentuk pilihan atau bahkan keluhan. Lukes meyakini bahwa dua teori kekuasaan tersebut sudah tidak memadai untuk digunakan sebagai alat membaca kekuasaan.

Kelemahan yang terkandung dalam teori Satu Dimensi dan Dua Dimensi mengilhami Lukes dalam menyusun Teori Tiga Dimensi yang mengkritik kelemahan dua teori sebelumnya dalam memandang kekuasaan. Jika teori dua dimensi hanya memerhatikan isu aktual dan potensial, maka. teori Tiga Dimensi menambahkan satu hal lain sebagai analisis kritiknya yaitu konflik terbuka maupun konflik tertutup atau konflik

³⁶ Abd.Halim. *Politik Lokal, aktor, problem, dan Konflik dalam arus demokratisasi Lokal*. (Malang : Intrans Pubishing. 2018), hlm 41

³⁷ *ibid*, hlm 42

laten dalam kekuasaan. Dengan cara pandang ini, Steven Lukes menegaskan bahwa kritik kekuasaan harus meliputi kepentingan subjektif maupun objektif, yang dapat dipegang oleh orang-orang diluar proses politik³⁸

Halim menyebutkan bahwa Teori kekuasaan Tiga Dimensi tersebut kemudian menginspirasi Gaventa untuk menciptakan teori kubus kekuasaan (*powercube*). Dalam teori kubus kekuasaan, kekuasaan dipahami sebagai kontrol seseorang atau kelompok terhadap orang atau kelompok lainnya³⁹. Teori *Powercube* oleh Jhon Gaventa dalam Halim (2018) didefinisikan sebagai sebuah kerangka pemikiran untuk menganalisis tiga dimensi kekuasaan, yaitu level (*wilayah-wilayah interaksi*), ruang, dan bentuk (dimensi-dimensi kekuasaan). Teori kubus kekuasaan sendiri memudahkan kita melihat dan memetakan hal-hal yang berperan dalam kekuasaan, para aktor di dalamnya, persoalan, dan situasi yang melatarbelakanginya, bahkan memungkinkan untuk melakukan perubahan secara tepat dan evolusioner.

Dalam perkembangannya, Gaventa dalam Halim mempertanyakan bagaimana level, bentuk, dan ruang kekuasaan. Jawaban atas pertanyaan inilah yang melahirkan temuan teori baru yang dinamainya sebagai *Powercube* (kubus kekuasaan), secara umum menurut Gaventa kekuasaan mempunyai tiga dimensi⁴⁰

³⁸ *Ibid*, hlm 43

³⁹ *ibid*, hm,44

⁴⁰ *ibid*, hlm 44

1. Dimensi *Level* (dimensi tingkatan), yang terdiri atas lokal, nasional dan global.
2. Dimensi *Space* (dimensi ruang), yaitu: ruang tertutup (*closed*), ruang terbuka (*ruang yang diperkenankan*), dan ruang yang diciptakan (*created*).
3. Dimensi *Forms* (dimensi bentuk), yaitu: Bentuk yang terlihat (*visible*), bentuk tersembunyi (*hidden*), dan bentuk tidak terlihat (*invisible*)

Dalam teori Powercube (kubus kekuasaan), bentuk bentuk kekuasaan politik lokal terbagi kedalam tiga bentuk; Kekuasaan yang terlihat (*visible power*), kekuasaan yang tersembunyi (*hidden power*), dan kekuasaan yang tidak terlihat (*invisible power*). Ketiga dimensi kekuasaan dengan beragam jenis dan warnanya tidak berdiri sendiri tetapi saling saling terkait bahkan saling memengaruhi, baik dalam konteks *relasi internal* (hubungan jenis jenis dalam satu dimensi) maupun *interrelasi* (hubungan jenis jenis dalam dimensi yang berbeda).

Halim memberikan contoh bagaimana konteks relasi internal dan interrelasi tersebut terjadi. Misalnya kebijakan ditingkat nasional berdampak baik buruknya kehidupan masyarakat ditingkat lokal. Begitupula dengan konteks antar dimensi kekuasaan yang bisa dilihat dari adanya pengaruh timbal balik saling memberi pengaruh antara ruang tertutup pemerintah dan ruang terbuka pemerintah, khususnya dalam membuat kebijakan. Misalnya dalam membuat kebijakan atau *deal - deal*

politik, pemerintah atau partai politik membagi isu kedalam dua jenis: pertama, isu yang boleh diakses oleh masyarakat luas, dan kedua isu yang tidak boleh diakses oleh masyarakat luas melainkan hanya bisa diakses oleh masyarakat luas melainkan hanya boleh dikonsumsi orang-orang tertentu. Misalnya ketika Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak berhasil mencapai kesepakatan, selalu saja ada waktu sejenak untuk melakukan lobi-lobi politik. Oleh Halim pada saat itu terjadi ambiguitas yang kentara. Masyarakat dapat mengakses wacana yang diperdebatkan oleh berbagai fraksi, bahkan masyarakat dapat menikmatinya melalui tabung-tabung televisi, namun pada saat yang bersamaan ada “ruang tertutup” dimana masyarakat tidak tahu apa yang terjadi dibalik panggung. Hasil mufakat antar fraksi di ruang tertutup membawa dampak bagi kebijakan yang akan dirasakan oleh rakyat di level nasional, inilah contoh interrelasi antar dimensi⁴¹.

Dalam mengimplemetasikan teori *powercube*, Gaventa dalam Halim (2018) menyatakan bahwa seseorang bisa memulai dari dari satu dimensi manapun, baik dimensi *level*, dimensi ruang (*space*), ataupun dimensi bentuk (*forms*). Apabila seseorang tertarik melihat bentuk-bentuk kekuasaan ditengah masyarakat maka berangkatlah dari dimensi *bentuk*. Apabila seseorang tertarik untuk melihat ruang-ruang kekuasaan maka berangkatlah dari dimensi *ruang*. Begitupun apabila seseorang tertarik melihat lapisan atau tingkatan kekuasaan maka

⁴¹ *Ibid*, hlm 45

berangkatlah dari dimensi level.⁴² Dengan demikian teori kubus kekuasaan memungkinkan untuk memotret dimana saja hubungan kekuasaan terbentuk atau saling berinteraksi.

2.6. Penelitian Terdahulu

Penelitian sebelumnya menjadi penting untuk dikemukakan dalam rencana penelitian ini, mengingat dari segi akademis penelitian ini dimasukkan sebagai referensi sekaligus pembandingan dalam proses penelitian. Beberapa penelitian yang disajikan dalam penelitian ini adalah penelitian yang relevan dengan relasi kekuasaan antara eksekutif dan legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Adapun penelitian yang dianggap relevan dengan rencana penelitian ini adalah sebagai berikut :

Rifky Setya Ramandha (2016) yang berjudul Hubungan Kelembagaan Antara Eksekutif dan Legislatif dalam Proses Penyusunan Penetapan APBD Kota Semarang Tahun 2016. Dalam studinya, Ramandha dalam proses perencanaan di Kota Semarang seringkali hanya bersifat formalitas belaka. Pihak pemerintah sebagian besar lebih tertarik pada tahap pembahasan penganggaran, sebab pada tahap penganggaran lebih membahas mengenai perhitungan biaya. Eksekutif melakukan perilaku oportunistik atas keunggulan informasi yang dimilikinya sedangkan legislatif menggunakan keunggulan kekuasaan yang dimilikinya. Dasar pertimbangan yang digunakan adalah regulasi dan

⁴² ibid hlm 47

prioritas kebutuhan masyarakat. Namun didalam penyusunan prioritas, masih ditemukan perilaku oportunistik eksekutif pada perumusan program dan perilaku legislatif tidak sepenuhnya berpihak kepada konstituen.

Marno Mance (2017) Pola Relasi Eksekutif Dan Legislatif Pada Penyusunan Legislasi Daerah (Studi Di Pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan 2015). Dalam studinya, Mance menemukan bahwa dapat disimpulkan bahwa pertama, ditemukan tiga pola interaksi (akomodasi, dominasi, kompromi) namun di antara ketiga pola interaksi dari pada pembahasan kebijakan anggaran ditemukan adanya proses yang lebih mendominasi. Kedua, pola interaksi decisional yaitu pola pertentangan yang berlangsung pada perumusan (KUA) dan (PPAS) sehingga mengakibatkan keterlamabatan penetapan APBD, pola interaksi kekuasaan yang terjadi tawar menawar (bargaining) untuk melakukan pertukaran kepentingan legislatif kepada Eksekutif yang tidak diakomodir Pada (RKA) SKPD. Ketiga, pola interaksi Anticipated Reaction yaitu Pemerintah Kabupaten Buru Selatan menerima kepentingan DPRD yang mejadi rekomendasi Reses untuk menjaga kestabilan pembahasan APBD Tahun 2015. Keempat, Pola interaksi *Non Decisional* yaitu pihak legislatif menolak melakukan pembahasan KUA dan PPAS karena dari pihak eksekutif tidak menyerahkan dokumen Rencana Kerja Anggaran (RKA) dari masing-masing SKPD. Sedangkan Fakto-faktor ang mempengaruhi Pola Relasi eksekutif dan legislatif pada pembahasan APBD Tahun 2015 yaitu *Personal Bachground, political Bachground*.

Rozidateno Putri Hanida (2016) yang berjudul *Dinamika Penyusunan Anggaran Daerah Kasus Proses Penetapan Program dan Alokasi Anggaran Belanja Daerah Di Kabupaten Sleman*. Dalam studinya, Hanida menemukan bahwa aktor aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan anggaran dalam perspektif politik anggaran masih senantiasa memperjuangkan kepentingan sendiri dengan berbagai strategi. Bagi eksekutif strategi yang paling aman adalah dengan senantiasa mengemukakan bahwa anggaran telah sesuai dengan aturan. Sementara untuk kondisi semacam itu legislatif biasanya tidak bisa berbuat banyak terutama disebabkan pada dasarnya legislatif DPRD tidak punya cukup pengetahuan di bidang penganggaran. Ditemukan bahwa masih banyak anggota legislatif yang tidak mengerti apa yang menjadi prioritas pembangunan Kabupaten Sleman. Selain itu landasan prioritas oleh legislatif masih tersekat-sekat pada pemahaman pemenuhan kebutuhan para konstituen di dalam penyusunan APBD terjadi proses *sharing* dan *bargaining* kepentingan antar aktor.

Alvian Ramadhan (2012) dengan judul *Interaksi Kepentingan Eksekutif dan Legislatif (Studi tentang proses penyusunan dan penetapan APBD bidang pembangunan tahun 2012 di Kabupaten Malang)*. Dalam penelitian ini Ramadhan menunjukkan bahwa proses negosiasi kepentingan eksekutif dimuarakan pada pembahasan di tim anggaran dan kepentingan legislatif baik dari fraksi maupun badan anggaran. Negosiasi kepentingan yang dilakukan kedua lembaga tersebut bisa menggunakan

cara-cara formal dan informal. Cara-cara formal lazim digunakan, akan tetapi kurang efektif. Oleh sebab itu dilakukanlah negosiasi kepentingan secara informal, contoh seperti kompromi-kompromi diantara keduanya merupakan cara yang dianggap lebih efektif. Faktor yang mempengaruhi terhadap kepentingan public dengan mekanisme anggaran baik dari eksekutif maupun legislatif sasaran kegiatan pembangunan yang didanai melalui APBD Kabupaten Malang Tahun 2012 meningkatkan keterikatan wakil-wakil dengan terwakil baik secara kelembagaan maupun perseorangan. Implikasi dari APBD tersebut terutama pada ketajaman sasaran alokasi anggaran pembangunan serta *outcome* dari politik anggaran di Kabupaten Malang.

2.7. Kerangka Pemikiran

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan dasar dalam pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran. Pemerintah daerah (*eksekutif*) sebagai lembaga perancang anggaran (*body of budgeting*) mengajukan dokumen kebijakan anggaran kepada DPRD (*Legislatif*) untuk dibahas secara bersama – sama. Pembahasan bersama antara eksekutif dan legislatif dimaksudkan untuk menghasilkan kebijakan penggunaan anggaran yang berkualitas.

Hubungan antara kedua lembaga tersebut menimbulkan relasi kuasa untuk mempertahankan ataupun merubah penggunaan anggaran. Relasi kuasa tersebut berlangsung antara lembaga eksekutif dan legislatif,

disisi lain relasi kuasa terjadi antara aktor – aktor dalam lembaga eksekutif dan eksekutif.

Untuk memahami relasi kekuasaan tersebut, tidak cukup dengan melihat siapa yang paling mendominasi, sebagaimana dikemukakan oleh Foucault bahwa kekuasaan hanya bisa dipahami sejauh memahami bagaimana kekuasaan atau dengan cara apa kekuasaan itu dioperasikan. Karenanya, aktor harus memiliki modal, modal tersebut berupa apa yang dimiliki oleh aktor baik mencakup hal hal yang material (yang dapat memiliki nilai simbolik) maupun atribut atribut yang tidak tersentuh namun memiliki signifikansi kultural.

Relasi kekuasaan yang terjadi dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, tidak hanya soal hubungan kelembagaan formal serta aktor semata, tetapi konflik kepentingan antara lembaga dan aktor. Sebagaimana yang dikemukakan oleh John Gaventa bahwa untuk memahami kekuasaan Teori Kubus Kekuasaan bisa digunakan dengan berangkat dari Dimensi Ruang kekuasaan yaitu: ruang tertutup (*closed*) dimana ruang tersebut tidak bisa diakses oleh publik, ruang terbuka (*ruang yang diperkenankan*) dimana publik bisa melihat proses pengambilan keputusan, dan ruang yang diciptakan (*created*) dimana ruang ini dibentuk oleh lembaga – dan warga dalam mendorong kepentingannya. Ruang tersebut menentukan pengambilan keputusan memungkinkan memotret interaksi kekuasaan antara lembaga sekaligus interelasi dalam dimensi kekuasaan (Dimensi level, ruang dan bentuk)

yang terjadi dalam proses penyusunan Anggaran Daerah yang didalam dimensi itu terjadi hubungan kekuasaan kelembagaan dan pengaruh antar aktor dalam mendayagunakan starteginya.

2.8. Diagram Kerangka Pemikiran

