

## **BAB II**

### **TINJAUAN TEORI**

#### **II.1 Kajian Pustaka**

Dalam setiap melakukan penelitian yaitu kajian pustaka mempunyai fungsi membantu penentuan tujuan dan alat penelitian dengan memilih konsep-konsep yang tepat. Kajian pustaka digunakan sebagai kerangka dasar dalam melakukan analisis terhadap permasalahan yang akan di teliti. Sehingga pada dasarnya sangat penting dalam melakukan kajian pustaka karena mempunyai fungsi untuk menjelaskan hubungan yang akan dipergunakan untuk menjelaskan gejala dan permasalahan yang akan di teliti dengan kajian yang sudah di lakukan terhadap literatur penelitian untuk membedakan dengan objek kajian yang sekarang. Sehingga pada bab ini membuat uraian secara sistematis tentang hasil penelitian terdahulu tentang persoalan yang akan di kaji dalam penelitian. Adapun hasil-hasil penelitian terdahulu antara lain:

Sementara hasil Penelitian yang dilakukan oleh Ida Ayu Gede Sutha Megasari (2015). Dengan judul tesis “Pengaruh

Pendapatan Asli Daerah, selisih lebih perhitungan anggaran dan flypaper effect pada perilaku oportunistik penyusun anggaran”. Adapun hasil penelitian dapat diuraikan sebagai berikut: (1). Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh negatif pada perilaku oportunistik penyusun Anggaran Kabupaten/Kota di Bali, hal ini bermakna bahwa semakin rendah jumlah PAD Kabupaten/Kota di Bali, maka akan menyebabkan perilaku oportunistik penyusun anggaran yang semakin tinggi. (2). Sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) berpengaruh positif pada perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Bali, hal ini bermakna bahwa semakin tinggi SiLPA Kabupaten/Kota di Bali, maka akan menyebabkan perilaku oportunistik penyusun anggaran yang semakin tinggi. (3). *Flypaper effect* berpengaruh negatif pada perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Bali, hal ini bermakna bahwa, semakin rendah jumlah *Flypaper effect* yang terjadi di Kabupaten/Kota di Bali, maka akan menyebabkan perilaku oportunistik penyusun anggaran yang semakin tinggi.

Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Sulton Siklus (2014) dengan judul “Politik Anggaran di Kabupaten Ponorogo (Studi Kasus Dana Hibah dan Bantuan Sosial APBD 2013)”. Hasil penelitian yang ditemukan yaitu, (1). Sikap oportunistis dapat mendorong keduanya menggunakan kebijakan ekspansif fiskal pra-pemilu sesuai kepentingan politiknya, sehingga dana hibah-bansos menjadi arena kontestasi kepentingan masing-masing. Fenomena loby, bargaining, kompromi, manipulasi, manuver dan tekanan politik, dominasi, pemangkasan, serta pengambilan keputusan tertutup menjadi aktivitas utama yang melingkupi keputusan alokasi anggaran dimaksud. (2). Modus penyimpangan umumnya berupa pemberian bantuan tanpa pengajuan, melebihi alokasi, pemotongan bantuan, tidak adanya pertanggungjawaban penggunaan, dan proposal atau bantuan fiktif. Hal ini terjadi karena adanya korupsi politik, yaitu unsur eksploitasi politik yang dilakukan oleh eksekutif dan legislatif daerah dalam upaya memperoleh keuntungan politik sehingga memberikan dampak bagi keadaan politik maupun ekonomi negara. berlaku. (3). Agar anggaran dapat berfungsi maksimal, maka dalam pengalokasian

dana hibah-bansos hendaknya memprioritaskan kebutuhan dasar masyarakat, karena anggaran pada dasarnya adalah “alat perjuangan” kolektif masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya dan juga sebagai sumber daya agar mampu meraih kemakmuran dan kesejahteraan bersama. memperjelas dan mempertegas peraturan daerah yang menjadi landasan teknis pelaksanaannya.

Berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Andi Ilham (2014), dengan judul yaitu sebagai berikut, “Hubungan legislatif eksekutif dalam Proses pembuatan perda APBD tahun 2013 Provinsi Sulawesi Selatan”. Berdasarkan hasil penelitian dapat di simpulkan sebagai berikut: (1) Dalam proses pembuatan perda APBD ini banyak kendala yang dialami baik oleh DPRD maupun Pemerintah Daerah. kewenangan yang telah diberikan UU pada kedua institusi ini masih terlihat tumpang tindih dalam prakteknya, terlihat kurangnya koordinasi diantara kedua institusi tersebut. (2) Buruknya koordinasi antara DPRD dan Pemerintah Daerah membuat penyerahan naskah APBD diberikan akhir November dimana idealnya pada bulan September mengakibatkan pembahasan APBD molor dan untuk tidak kena

penalty berupa pengurangan 25% DAU dari Mendagri pembahasannya dipercepat agar sesuai aturan.

Sedangkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Muh Irvan Nur Iva (2014), dengan judul yaitu “Proses Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (R-APBD) Tahun 2013 Kota Pare-Pare”. Oleh karenanya berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa sebagai berikut: (1) Keterlambatan naskah APBD diserahkan kepada DPRD oleh pemerintah, dimana idealnya pada bulan September 2012 mengalami keterlambatan hingga pertengahan Januari 2013, hal ini berimplikasi pada pembahasan yang tidak efektif dan terkesan terburu-buru. (2) Buruknya koordinasi antara DPRD dan Pemerintah Daerah membuat penyerahan naskah APBD diberikan awal Januari dimana idealnya pada bulan September mengakibatkan pembahasan APBD mengalami keterlambatan dan untuk tidak kena berupa pengurangan 25% DAU dari Mendagri pembahasannya dipercepat. Selain itu minimnya alokasi APBD untuk tahun 2013, keterlambatan pemeriksaan oleh Badan

Pemeriksa Keuangan Pembahasan APBD yang terburu-buru mengakibatkan tidak optimalnya penyusunan APBD.

Penelitian yang dilakukan oleh Bangun Susilo (2013) dengan judul “Identifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya keterlambatan dalam penyusunan APBD (Studi kasus Kabupaten Pesawaran Tahun anggaran 2012 )”. Hasil penelitian dapat di Simpulan yang dapat diperoleh dari hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor-faktor penyebab terjadinya keterlambatan dalam penyusunan APBD Kabupaten Pesawaran Tahun Anggaran 2012 adalah sebagai berikut: (1). Adanya ketidakharmonisan antara pihak Eksekutif dengan Pihak Legislatif yang bertanggung jawab dalam proses penyusunan APBD Kabupaten Pesawaran Tahun Anggaran 2012 menyebabkan pembahasan APBD menjadi terhambat, sehingga penetapan yang semestinya dilakukan 1 bulan sebelum tahun anggaran berjalan baru bisa ditetapkan pada bulan juni 2012 atau bulan ke enam tahun anggaran berjalan. (2). Dalam proses penyusunan yang sempat terjadi *deadlock* faktor komunikasi politik berperan penting dalam menghadapi kondisi tersebut, keadaan *deadlock* lebih disebabkan oleh adanya konflik

politik antara Bupati dengan DPRD Kabupaten Pesawaran, sehingga APBD dijadikan alat politik bagi masing-masing pihak yang berkonflik. Rancangan APBD yang kemudian disepakati bersama oleh eksekutif dan legislatif mengindikasikan *political corruption* (Korupsi Politik).

Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Agus riyanto (2012) dengan judul “Politik Anggaran Provinsi Jawa Tengah : Analisis Realisasi APBD Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2008-2010”. Dari penelitian mengenai realisasi APBD Provinsi Jawa Tengah tahun anggaran 2008 sampai 2010 ini dapat disimpulkan sebagai berikut : (1). Secara umum realisasi APBD Provinsi Jawa Tengah tahun anggaran 2008 sampai 2010 menunjukkan adanya kenaikan nominal maupun pertumbuhan pendapatan daerah dan belanja daerah, sementara untuk pembiayaan daerah netto mengalami fluktuasi. Sedangkan dari sisi pencapaian target menunjukkan realisasi pendapatan daerah dan pembiayaan daerah netto yang selalu melebihi target dari perencanaan APBD, namun untuk realisasi belanja daerah selalu di bawah target perencanaan penganggaran sehingga

menghasilkan angka SILPA tahun berkenan yang selalu naik. (2). Realisasi APBD Provinsi Jawa Tengah tahun 2008-2010 menunjukkan kinerja yang baik dalam realisasi pendapatan daerah yang ditunjukkan dengan naiknya nominal dan pertumbuhan PAD serta meningkatnya kemampuan PAD terhadap belanja daerah. (3). Realisasi APBD Provinsi Jawa Tengah tahun 2008 sampai 2010 dalam realisasi belanja daerah belum sepenuhnya optimal meskipun ada kenaikan baik nominal maupun pertumbuhannya.

Penelitian yang dilakukan oleh Frans C. Singkoh (2012) dengan judul “Peran elit politik dalam proses penetapan Kebijakan di DPRD Kota Manado”. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa peran para Elit politik DPRD dalam tugas dan fungsinya sebagai pemberi legitimasi, menetapkan anggaran serta sebagai kelompok yang mengawasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah diharapkan dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan yang akan menjadi panduan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah khususnya penyelenggaraan pemerintahan di Kota Manado. Sidang pleno



DPRD yang dihadiri ketua partai yang merangkap kepala pemerintahan (wali kota), mengakibatkan para elit politik segan ataupun tidak berani memberikan argument apalagi mengkritik kebijakan yang akan ditetapkan sekalipun bertentangan dengan aspirasi masyarakat. Oleh sebab itu sebaiknya seorang kepala pemerintahan tidak merangkap sebagai ketua partai politik, dan perlu ada kebijakan yang mengatur hal tersebut.

**Tabel 2.I Tinjauan Pustaka**

<b>No</b>	<b>Peneliti</b>	<b>Judul</b>	<b>Temuan atau hasil penelitian</b>
<b>1</b>	Ida Ayu Gede Sutha Megasari (2015)	<i>Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Selisih Lebih Perhitungan Anggaran Dan Flypaper Effect Pada Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran</i>	Adapun hasil temuan penelitian dapat diuraikan bahwa Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh positif pada Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran Kabupaten/Kota di Bali, hal ini bermakna bahwa semakin tinggi SiLPA Kabupaten/Kota di Bali, maka akan menyebabkan perilaku oportunistik penyusun anggaran yang semakin tinggi.
<b>2</b>	Sulton Siklus (2014)	<i>Politik Anggaran di Kabupaten Ponorogo (Studi Kasus Dana Hibah</i>	Hasil temuan penelitian yang ditemukan bahwa sikap oportunistik dapat mendorong keduanya menggunakan kebijakan ekspansif pra-pemilu sesuai kepentingan politiknya, sehingga dana Hibah-Bansos menjadi arena kontestasi kepentingan

No	Peneliti	Judul	Temuan atau hasil penelitian
		<i>dan Bantuan Sosial APBD 2013)</i>	masing-masing. Fenomena loby, bargaining, kompromi, manipulasi, dan tekanan politik, dominasi, pemangkasan, serta pengambilan keputusan tertutup menjadi aktivitas utama yang melingkupi keputusan alokasi anggaran.
3	Andi Ilham (2014)	<i>Hubungan legislatif eksekutif dalam Proses pembuatan perda APBD tahun 2013 Provinsi Sulawesi Selatan</i>	Berdasarkan temuan hasil penelitian bahwa buruknya koordinasi antara DPRD dan Pemerintah Daerah membuat penyerahan Naskah APBD diberikan akhir November dimana idealnya pada bulan September mengakibatkan pembahasan APBD molor dan untuk tidak kena penalti berupa pengurangan 25% DAU dari Mendagri pembahasannya dipercepat agar sesuai aturan.
4	Muh Irvan Nur Iva (2014)	<i>Proses Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (R-APBD) Tahun 2013 Kota Pare-Pare</i>	Berdasarkan temuan hasil penelitian bahwa buruknya koordinasi antara DPRD dan Pemerintah Daerah membuat penyerahan naskah APBD diberikan awal Januari dimana idealnya pada bulan September mengakibatkan pembahasan APBD mengalami keterlambatan dan untuk tidak kena berupa pengurangan 25% DAU dari Mendagri pembahasannya dipercepat.
5	Bangun Susilo (2013)	<i>Identifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya keterlambatan dalam Penyusunan APBD ( studi</i>	Temuan hasil penelitian bahwa dalam proses penyusunan yang sempat terjadi <i>deadlock</i> faktor komunikasi politik berperan penting dalam menghadapi kondisi tersebut, keadaan <i>deadlock</i> lebih disebabkan oleh adanya konflik politik antara Bupati dengan DPRD Kabupaten Pesawaran, sehingga APBD dijadikan

<b>No</b>	<b>Peneliti</b>	<b>Judul</b>	<b>Temuan atau hasil penelitian</b>
		<i>kasus Kabupaten Pesawaran Tahun Anggaran 2012</i>	alat politik bagi masing-masing pihak yang berkonflik. Rancangan APBD yang kemudian disepakati bersama oleh eksekutif dan legislatif mengindikasikan <i>political corruption</i> (Korupsi Politik).
<b>6</b>	Agus riyanto (2012)	<i>Politik Anggaran Provinsi Jawa Tengah : Analisis Realisasi APBD Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2008-2010</i>	Dari temuan penelitian bahwa realisasi APBD Provinsi Jawa Tengah tahun 2008-2010 menunjukkan kinerja yang baik dalam realisasi pendapatan daerah yang ditunjukkan dengan naiknya nominal dan pertumbuhan PAD serta meningkatnya kemampuan fiskal PAD terhadap belanja daerah..
<b>7</b>	Frans C. Singkoh (2012)	<i>Peran Elit Politik dalam Proses Penetapan Kebijakan Publik di DPRD Kota Manado</i>	Hasil temuan penelitian ini menunjukkan bahwa peran para Elit politik DPRD dalam tugas dan fungsinya sebagai pemberi legitimasi, menetapkan anggaran serta sebagai kelompok yang mengawasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah diharapkan dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan publik akan menjadi panduan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah khususnya penyelenggaraan pemerintahan di Kota Manado.

Berdasarkan pada kajian literatur terdahulu di atas, maka dapat digambarkan bahwa penelitian yang akan dilakukan

merupakan kajian-kajian penelitian yang sangat kontemporer karena lebih menfokuskan untuk melihat pola relasi elit politik di tingkat lokal dalam melakukan proses pembentukan dan pembahasan legislasi daerah yang akuntabel, komprehensif, akuntabilitas serta aspiratif.

Maka berdasarkan pada penelitian terdahulu di atas, dapat diuraikan bahwa fokus penelitian yang akan dilakukan sangatlah berbeda dengan penelitian yang dilakukan terdahulu. Sehingga posisi penelitian yang akan dilakukan lebih pada bagaimana melihat Pola relasi elit politik lokal pada proses pembuatan legislasi daerah, dan mengidentifikasi faktor-faktor penyebab keterlambatan pada setiap pembahasan APBD di Kabupaten Buru Selatan Tahun 2015. Selain itu, bahwa penulis akan menganalisis dan menguraikan segala permasalahan yang terjadi pada tahapan legislasi penganggaran, dengan menggunakan menggunakan analisis interkasi para elit lokal karena memang dalam setiap pembahasan penganggaran daerah para elit-elit yang berkuasa selalu menggunakan kekuatan dan sumber daya yang dimiliki untuk memenuhi kepentingan individu atau kelompok.

## **II.2 Kerangka Teoritik**

Kajian-kajian tentang pola relasi elit politik pada pembuatan legislasi daerah yang mengambil studi kasus pada pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan Tahun 2015, Maka penulis pada Bab ini yaitu kajian teoritik dan tinjauan pustaka dapat membuat arah penelitian dalam menganalisis, memetakan bagaimana proses Pembahasan APBD Tahun 2015 Di Kabupaten Buru Selatan yang sarat dengan kepentingan-kepentingan aktor politik. Adapun kerangka teoritik yang dipakai oleh penulis yaitu sumber yang di anggap memiliki kompetensi sehingga dapat mendukung teori-teori untuk menganalisis permasalahan yang terjadi di objek penelitian ini, meliputi:

### **II.3 Pola Relasi Eksekutif dan Legislatif**

#### **II.3.1 Teori Pola Relasi**

Pola Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBI) Yaitu pola adalah suatu gambar atau bentuk. Sedangkan relasi yaitu suatu hubungan atau perhubungan (KBI: 2008:190). Senada dengan apa yang di sampai oleh W.J.S Poerwadarminta (2002:937), menurutnya relasi berarti

hubungan, yaitu suatu kegiatan tertentu yang membawa akibat kepada kegiatan lain. Relasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Kementerian Pendidikan Nasional (2002:943) berarti hubungan, perhubungan, pertalian. Hubungan atau relasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah relasi, hubungan pengaruh DPRD dan Pemerintah Kabupaten dalam pembahasan APBD Tahun anggaran 2015.

Sedangkan menurut Setiadi dan Kolip (2011:101) bahwa yang di maksud dengan pola dalam hal ini adalah

*Mekanisme atau cara dari proses interaksi sosial tersebut berlangsung di dalam kehidupan sosial. Pola lebih menekankan pada aspek kebiasaan dalam kehidupan sosial antara satu dan lainnya memiliki perbedaan-perbedaan.*

Menurut Madani (2011:46), bentuk relasi antara DPRD dan pemerintah daerah sebagai wujud dari fungsi mengatur (*policy formulation*) dan fungsi mengurus (*policy implementation*) yang dimiliki oleh pemerintah daerah bersama DPRD. Relasi kedua lembaga penyelenggara pemerintahan daerah tersebut menjadi salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pelaksanaan pemerintahan daerah walaupun sebenarnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya ditentukan

oleh proses relasi antara DPRD dan pemerintah daerah, tetapi juga melibatkan interaksi dengan berbagai institusi pusat maupun pemerintah provinsi. Rodinelli dalam kutipan Madani (2011:46) mengemukakan, bahwa salah satu faktor penentu keberhasilan penyelenggaraan desentralisasi adalah interaksi antara penyelenggara pemerintahan di tingkat lokal. Interaksi dalam konteks ini adalah relasi antara DPRD dan pemerintah daerah sebagai institusi utama yang melaksanakan tanggung jawab mengelola urusan daerah menjadi salah satu faktor penting dalam keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Interaksi antara penyelenggara pemerintahan di tingkat lokal, menurut Rodinelli dalam kutipan Madani di atas, DPRD dan pemerintah daerah adalah wujud dari komunikasi antar sesama penyelenggara pemerintahan daerah sebagai bentuk hubungan atau keterkaitan antarinstansi pemerintahan daerah. Menurut W.J.S Poerwadarminta (2002:934), bahwa relasi berarti hubungan, yaitu suatu kegiatan tertentu yang membawa akibat kepada kegiatan lain. Berdasarkan pada tinjauan tersebut, maka peneliti mempunyai asumsi bahwa interaksi adalah bagian

spesifikasi daripada relasi atau hubungan sehingga suatu relasi atau hubungan dapat dilihat dari sebuah interaksi.

Sedangkan menurut Soekanto (2006: 58) syarat terjadinya interaksi sosial adalah

*Adanya kontak sosial (social contact) dan adanya komunikasi. Kontak sosial dapat berlangsung dalam tiga bentuk, yaitu antara orang-perorangan, antara orang-perorangan dengan suatu kelompok, dan antara kelompok dengan kelompok lainnya.*

Oleh karenanya berdasarkan teori yang di kemukakan oleh Soekanto di atas. Maka relasi DPRD dan pemerintah daerah dalam penelitian ini merupakan bentuk interaksi sosial karena adanya kontak sosial dalam bentuk kelompok dengan kelompok. Interaksi kontrak sosial dilakukan dengan adanya bentuk komunikasi yang dilakukan karena pola hubungan *Interest* (Kepentingan) yang ingin di sampaikan baik dalam bentuk personal dengan personan, personal dengan kepompok, maupun kelompok dengan kelompok.

Sedangkan menurut Levitsky yang membagi Tipologi relasi menjadi yaitu institusi formal adalah aturan atau prosedur yang dibuat, dikomunikasikan dan bersifat memaksa untuk menembus



berbagai saluran/lini yang diterima sebagai aturan resmi. Sedangkan institusi informal adalah aturan sosial, biasanya tidak tertulis di mana dibuat dan dikomunikasikan serta bersifat memaksa, berada di luar aturan resmi yang menyentuh channel tertentu. Kemunculan institusi ini dikarenakan beberapa sebab diantaranya yang pertama institusi formal tidak berjalan efektif dan tidak sempurna. Kedua, institusi formal bias menjadi pilihan strategi bagi aktor yang menginginkan sesuatu tetapi tidak bisa meraih aksesnya melalui institusi formal disebabkan diantaranya institusi formal sering dianggap *costless*, sebagai strategi alternatif ketika institusi formal tidak efektif, dan untuk mencapai sebuah tujuan tidak harus selalu menggunakan logika penerimaan publik (Gretchen dan Levistky Steven: 2003: 7).

## **II.3.2 Model Relasi**

### **II.3.2. 1 Model Gillin dan Gillin**

Bentuk-bentuk interaksi sosial dapat berupa kerja sama (*Cooperation*), persaingan (*Competition*), dan bahkan dapat juga berbentuk pertentangan atau pertikaian (*Conflic*). Suatu

pertikaian mungkin mendapatkan suatu penyelesaian. Mungkin penyelesaian tersebut hanya akan dapat diterima untuk sementara waktu, yang dinamakan akomodasi (*Accommodation*) dan ini berarti kedua belah pihak belum tentu puas sepenuhnya. Suatu keadaan dapat dianggap sebagai bentuk keempat dari interaksi sosial. (Selo Soemarjan: 1994: 177). Dari keempat interaksi sosial di atas tersebut dilakukan secara terus menerus yaitu diawali dengan kerja sama yang kemudian menjadi persaingan dan memuncak pada pertikaian untuk akhirnya sampai pada akomodasi.

Sedangkan Menurut Gillin dan Gillin (1954: 504) yang melakukan penggolongan yang lebih luas lagi. Menurutnya ada dua macam proses sosial yang timbul sebagai akibat adanya interaksi sosial, yaitu sebagai berikut:

**Tabel 2.2 Paradigma Interaksi**

<b>Gillin dan Gillin</b>	<b>Kimbal Young</b>	<b>Tomatsu Shibutani</b>
<b>Bentuk Interaksi</b> adalah: 1. Proses yang Asosiatif (Akomondasi, asimilasi, dan akulturasi). 2. Proses yang Disosiatif (Persaingan, pertentangan).	Bentuk Interaksi adalah: 1. Oposisi (persaingan dan pertentangan). 2. Kerja sama yang menghasilkan akomondasi. 3. Diferensiasi (Tiap individu mempunyai hak dan kewajiban atas dasar perbedaan usia, seks, dan pekerjaan).	Bentuk Interaksi adalah: 1. Akomondasi dalam situasi rutin. 2. Ekspresi pertemuan dan anjuran. 3. Interaksi strategis dalam pertentangan. 4. Pengembangan perilaku massa.

Maka berdasarkan pada perbandingan paradigma interaksi yang terjadi dalam proses sosial pada umumnya berbentuk kerjasama (*cooperation*) dan bahkan pertikaian atau pertentangan (*competition*). Oleh sebab itu, proses interaksi yang terjadi di antara individu dengan individu, maupun individu dengan kelompok dan sampai pada kelompok dengan kelompok ada karena terjadi persaingan ataupun pertentangan.

Proses interaksi asosiatif yang terbagi dalam bentuk-bentuk:

1. Kerja sama (*cooperation*).

*Menurut Soekanto (2014: 66) kerja sama timbul karena orientasi orang-perorang terhadap kelompoknya (Yaitu In-group-nya) dan kelompok lainnya (yang merupakan Out-group-nya). Kerja sama mungkin akan bertambah*

*kuat apabila ada bahan luar yang mengancam atau tindakan-tindakan luar yang yang menyinggung kesetiaan yang secara tradisional atau institusional telah tertanam di dalam kelompok, dalam diri seorang atau segolongan orang.*

Senada dengan yang di sampaikan oleh Coley (1930: 176)

yaitu:

*Kerja sama timbul apabila orang menyadari bahwa mereka mempunyai kepentingan-kepentingan yang sama dan pada yang bersamaan mempunyai pengetahuan dan pengendalian terhadap diri sendiri untuk memenuhi kepentingan-kepentingan tersebut, kesadaran akan adanya kepentingan-kepentingan yang sama dan adanya organisasi fakta-fakta yang penting dalam kerja sama yang berguna.*

Kerja sama timbul jika orang menyadari bahwa mereka mempunyai kepentingan yang sama dan pada saat yang bersamaan mempunyai cukup pengetahuan dan pengendalian terhadap institusi kelembagaan untuk memenuhi kepentingan melalui kerja sama. Dengan demikian, faktor yang menjadi pendorong munculnya kerja sama ialah adanya kepentingan bersama. Sehubungan dengan hal tersebut bentuk kerja sama

dibedakan menjadi tiga macam Menurut Setiadi dan Kolip (2011:

78) yaitu:

- 1) *Bargaining process* (proses tawar-menawar), yaitu pelaksanaan pertukaran kepentingan antara beberapa institusi pemerintahan atau lebih untuk melakukan interaksi tawar-menawar kepentingan yang saling menguntungkan.
- 2) *Co-optation* (kooptasi) yaitu proses penerimaan unsur-unsur baru dalam kepemimpinan atau pelaksanaan politik dalam suatu organisasi, sebagai salah satu cara untuk menghindari kegoncangan dalam stabilitas organisasi yang bersangkutan.
- 3) *Coalition* (koalisi) yaitu kombinasi antar dua organisasi atau lebih yang mempunyai tujuan yang sama.

Dari pernyataan pendapat Setiadi dan Kolip yang menguraikan beberapa bentuk kontravensi yang sering terjadi di tengah-tengah interaksi elit dalam kondisi proses sosial yang sering hadir di hadapan masyarakat banyak. Identifikasi timbulnya kontravensi timbul ketika dalam interaksi elit-elit kekuasaan tidak sadar lagi tentang norma-norma atau peraturan-peraturan yang harus dipenuhi, dipelajari, ataupun harus ditatati. Maka pada saat kelompok kekuasaan tidak sadar lagi tentang norma-norma yang berlaku untuk mengatur interaksi para elit lokal yang sering kebal akan norma yang sudah di sepakati sebagai domain pembuat kebijakan publik.

2. Akomodasi (*accommodation*). Pengertian akomodasi Menurut Young dan Richard (1959: 147) bahwa dapat dilihat dalam dua makna yaitu untuk menunjuk pada suatu keadaan dan untuk menunjuk pada suatu proses. Berdasarkan pada pengertian akomodasi dapat dimaksudkan sebagai suatu proses yang mana interaksi terdiri atas orang perorangan atau kelompok-kelompok manusia yang saling bertentangan, saling mengadakan dan menyelesaikan ketegangan-ketegangan yang terjadi di tengah-tengah kondisional masyarakat. Oleh karenanya untuk memahami pertentangan-pertentangan akomodasi maka terbagi menjadi beberapa bentuk sebagai berikut:

- a) *Coercion* Adalah suatu bentuk akomodasi yang prosesnya dilaksanakan oleh karena adanya paksaan. *Coercion* merupakan bentuk akomodasi di mana salah satu pihak berada dalam keadaan lemah dibandingkan dengan lawan.
- b) *Compromise* adalah suatu bentuk akomodasi di mana pihak-pihak yang terlibat saling mengurangi tuntutannya agar tercapai suatu penyelesaian terhadap perselisihan yang ada.
- c) *Arbitration* merupakan suatu cara untuk mencapai *compromise* apabila pihak-pihak yang berhadapan tidak sanggup mencapainya sendiri.

- d) *Mediation* hampir menyerupai *arbitration*. Pada *mediation* diundanglah pihak ketiga yang netral dalam soal perselisihan yang ada.
- e) *Conciliation* adalah suatu usaha untuk mempertemukan keinginan-keinginan dari pihak yang berselisih demi tercapainya suatu persetujuan bersama.
- f) *Toleration* juga sering dinamakan *tolerant-participation* merupakan suatu bentuk akomodasi tanpa persetujuan yang formal bentuknya.
- g) *Stalemate* merupakan bentuk akomodasi di mana pihak-pihak yang bertentangan karena mempunyai kekuatan yang seimbang berhenti pada suatu titik tertentu dalam melakukan pertentangannya.
- h) *Adjudication* bentuk akomodasi yang masih ada ketegangan-ketegangan yang belum teratasi, masih ada unsur-unsur pertentangan laten yang belum dapat diatasi secara sempurna.

Dari bentuk-bentuk Akomodasi yang di jelaskan oleh Kimbal Young di atas dapat dimaknai bahwa interaksi *Coercion* bentuk pertentangan secara langsung maupun tidak langsung. Bentuk interaksi elit politik untuk menindas atau menguasai kelompok yang minoritas yang berada dalam masyarakat yang memegang kekuasaan. Sedangkan bentuk interaksi *Compromise* merupakan bentuk akomodasi elit yang sama-sama merasakan dan memahami kondisional yang dihadapi oleh kelompok kepentingan yang lain karena para pemegang kekuasaan mampu mengukur kadar kekuatan politik yang dimiliki dari masing-

masing institusi lembaga Negara tersebut. Berbeda dengan interaksi *Arbitration* dalam melakukan akomodasi jika terjadi pertentang-pertentangan kepentingan dapat diselesaikan dengan cara menghadirkan pihak ketiga yang dipilih oleh kedua pihak yang bertikai dan kedudukan kekuasaan institusi yang melakukan akomodasi lebih tinggi dari institusi yang bertikai. Sedangkan bentuk akomodasi *Mediation* hampir mirip dengan interaksi *Arbitration* namun bentuk akomodasi ini lebih melihat pada aspek menghadirkan pihak ketiga untuk menyelesaikan pertentangan lembaga namun pihak penengah hanya sebagai penasehat belaka.

Asimilasi (*assimilation*). Oleh karena itu, maka interaksi asimilasi menurut Gillin dan Gillin (1954: 22) yaitu:

*Proses sosial dalam taraf lanjut. Ia ditandai dengan adanya usaha-usaha mengurangi perbedaan-perbedaan yang terdapat antar orang perorangan atau kelompok-kelompok manusia dan juga meliputi usaha-usaha untuk mempertinggi kesatuan tindak, sikap dan proses-proses mental dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan dan tujuan bersama.*

Sedangkan proses interaksi disosiatif terbagi dalam bentuk-bentuk:



1. Persaingan (*competition*). Persaingan mempunyai dua tipe umum, yakni yang bersifat pribadi dan tidak pribadi. Persaingan yang bersifat pribadi, orang-perorangan, atau individu secara langsung bersaing. Di dalam persaingan yang tidak bersifat pribadi, yang langsung bersaing adalah kelompok. Persaingan ini dapat terjadi antara dua institusi pemerintahan yakni eksekutif dan legislatif untuk mendapatkan sumber daya kekuasaan dalam interaksi perumusan kebijakan daerah. Oleh karena maka menurut Gillin dan Gillin (1954: 590) bahwa persaingan yaitu:

*Persaingan atau Competition dapat diartikan sebagai suatu proses sosial, di mana individu atau kelompok-kelompok manusia yang bersaing mencari keuntungan melalui bidang-bidang kehidupan pada suatu masa tertentu menjadi pusat perhatian umum (baik perseorangan maupun kelompok manusia) dengan cara menarik perhatian publik atau dengan mempertajam prasangka yang telah ada tanpa mempergunakan ancaman atau kekerasan.*

2. Kontravensi (*contravention*). Pengertian kontravensi pada hakekatnya merupakan suatu bentuk proses sosial yang berada antar persaingan dan pertentangan atau pertikaian. Kontravensi terutama ditandai oleh gejala-gejala adanya

ketidakpastian mengenai diri seseorang atau suatu rencana dan perasaan tidak suka yang disembunyikan, kebencian, atau suatu rencana dan perasaan tidak suka yang sembunyikan. Kontravensi juga bisa dalam bentuk memaksa pihak lain menyesuaikan diri (*Conformity*) dengan kekerasan, provokasi, intimidasi, dan seterusnya. Kontravensi, apabila dibandingkan dengan persaingan dan pertentangan atau pertikaian, bersifat agak tertutup atau rahasia. Dalam hal ini lawan, tidak diserang secara fisik, tetapi secara psikologis (*psycological warfare* atau perang urat saraf).

3. Pertentangan, pertikaian (*conflict*). Walaupun pertentangan merupakan suatu proses disosiatif yang agak tajam, pertentangan sebagai salah satu bentuk proses sosial juga mempunyai fungsi positif bagi masyarakat. Pertentangan di dalam bentuk yang lunak dan dapat dikendalikan biasanya digunakan dengan sengaja dalam diskusi seminar, diskusi-diskusi ilmiah, di mana dua atau

beberapa pendapat yang berbeda diketengahkan dan dipertahankan oleh beberapa pihak.

Konflik merupakan proses sosial elit yang mana masing-masing pihak yang berinteraksi berusaha untuk saling menghancurkan, menyingkirkan, mengalahkan karena berbagai alasan misalnya berbeda kepentingan yang di tawarkan dalam perumusan kebijakan publik. Adapun akar permasalahan atau sebab musabab konflik Menurut Setiabudi dan Kolib (2011: 91) yaitu Sebagai berikut:

- 1) *Perbedaan antar-perorangan atau antar-kelompok yang acap kali menimbulkan benturan-benturan antar-individu maupun kelompok. Perselisihan politik dalam tubuh parlemen misalnya kebanyakan disebabkan oleh banyaknya perbedaan masing-masing partai politik dalam memandang kebijakan Negara.*
- 2) *Perbedaan kebudayaan yang berpengaruh pada perbedaan kepribadian seseorang atau kelompok sebab karakter kebudayaan akan mempengaruhi dalam mebuat karakter kepribadian manusia dalam kehidupan social.*
- 3) *Bentrok antar-kepentingan. Bentrok atau benturan kepentingan ini berlatar belakang dari pertentangan. Adapun kepentingan manusia baik secara individu maupun secara kelompok bentuknya sangat beragam seperti kepentingan ekonomi, politik, status (jabatan), dan sebagainya. Benturan kepentingan dipicu oleh keinginan agar orang lain atau kelompok lain berperilaku sesuai dengan seleranya.*

- 4) *Perubahan-perubahan sosial yang meliputi perubahan nilai-nilai dan norma-norma sosial. Dalam setiap perubahan ini akan terdapat dua sikap kelompok manusia akan perubahan itu sendiri, yaitu menerima perubahan dan menolak perubahan. Yang menghendaki perubahan tentunya menginginkan agar pola-pola yang ada pada saat itu diubah karena berbagai sebab, di antaranya adanya anggapan bahwa pola-pola yang berlaku pada saat ini tidak sesuai dengan perkembangan zaman.*

Baik persaingan maupun pertentangan (dan juga kontravensi ) merupakan bentuk-bentuk proses sosial disosiatif yang terdapat pada setiap masyarakat. Perbedaan antara persaingan dengan pertentangan agak sulit untuk ditentukan secara tegas. Ada yang mengatakan persaingan terutama ditandai dengan tidak adanya kontak antara mereka yang bersaing. Pada persaingan tidak adanya kontak antara suatu kesadaran akan perbedaan kepentingan, persaingan lebih bersifat tidak pribadi dan seterusnya. Sementara itu, pertentangan mempunyai sifat-sifat sebaliknya. Membayangkan bahwa suatu persaingan dapat terjadi tanpa adanya kontak terlebih dahulu merupakan hal yang sulit, sukar untuk membayangkan betapa suatu persaingan dapat

dibatasi persoalan-persoalan yang tidak bersifat pribadi dan seterusnya.

Dari bentuk-bentuk interaksi di atas, dapat di bedakan menjadi proses asosiatif yaitu dapat diwujudkan dalam bentuk kerjasama (*cooperation*), persetujuan dan akomodasi (*accommodation*). Interaksi kerjasama merupakan bentuk interaksi paling utama. Karena kerjasama diantara orang perorangan atau antar kelompok sebagai suatu usaha bersama untuk mencapai tujuan bersama. Selain itu, kerjasama timbul apabila orang menyadari bahwa mereka mempunyai kepentingan-kepentingan yang sama dan pada saat bersamaan mempunyai cukup pengetahuan dan penguasaan terhadap diri sendiri untuk memenuhi kepentingan tersebut.

Selanjutnya, bentuk interaksi akomodasi (*accommodation*) yaitu Bentuk interaksi dalam upaya mengatasi pertentangan atau konflik yang terjadi antara organisasi yang satu dengan yang lainnya tanpa menimbulkan kekalahan atau kerugian organisasi yang terlibat di dalamnya. Sementara itu, akomodasi memiliki tujuan antara lain untuk mengurangi pertentangan yang terjadi

dengan menghasilkan solusi baru yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang terlibat dan untuk mengatasi atau mencegah terjadinya konflik sebagai akumulasi pertentangan yang terjadi.

Sementara itu proses disosiatif dapat diidentifikasi dalam tiga bentuk yaitu persaingan (*competition*), kontravensi (*contravention*), dan pertentangan atau pertikaian (*conflict*). Oleh karenanya, maka persaingan dapat diartikan sebagai suatu proses sosial dimana individu atau kelompok-kelompok manusia bersaing, mencari keuntungan melalui bidang-bidang kehidupan yang pada suatu masa tertentu menjadi pusat perhatian umum, baik perseorangan maupun kelompok dengan cara menarik perhatian publik atau dengan mempertajam prasangka yang telah ada tanpa mempergunakan ancaman atau kekerasan.

Proses disosiatif dalam bentuk kontravensi terjadi diantara bentuk persaingan dan pertentangan atau pertikaian yang ditandai oleh sikap atau perilaku ketidaksukaan yang tersembunyi terhadap orang perorang atau kelompok namun tidak sampai mengarah kepada pertikaian ataupun jika terjadi cenderung tertutup. Proses disosiatif dengan bentuk yang ekstrem adalah pertikaian atau

pertentangan. Suatu proses dimana individu atau kelompok berusaha untuk memenuhi tujuannya dengan jalan menentang pihak lawan yang disertai dengan ancaman dan atau kekerasan.

Pertentangan yang terjadi tidak selalu berdampak negatif tetapi juga dapat berakibat positif yang ditentukan oleh fokus permasalahannya serta struktur sosial masyarakat yang menyangkut nilai, tujuan dan kepentingan. Pertentangan tidak akan berdampak negatif jika tidak bertolak belakang dengan pola-pola hubungan sosial yang telah melembaga. Salah satu bentuk pertentangan yang sering muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah pertentangan politik yang menyangkut upaya kelompok-kelompok untuk menjadikan kepentingannya sebagai prioritas kebijakan.

### **II.3.2.2 Model Stone**

Menurut Madani (2011:54) bahwa tipe pola interaksi dalam kekuasaan antara institusi terbagi menjadi 4 (empat) model yaitu :

1. Model interaksi *decisional*.
2. Model interaksi *anticipated reaction*
3. Model interaksi *nondecision making*

#### 4. Model interaksi *sytemic*.

Dari keempat model tersebut memiliki kesamaan mendasar tentang interaksi eksekutif dan legislatif dari aspek interaksi antara institusi. Titik berat yang menjadi kajian-kajian model interaksi tersebut sebagai berikut:

Model interaksi *decisional*, interaksi terbentuk karena penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki oleh masing-masing kelompok yang terlibat untuk memperjuangkan kepentingannya atau dalam konteks kebijakan adalah untuk menetapkan pilihan-pilihan akhir kebijakan. Interaksi ini juga dapat terjadi karena adanya kelompok-kelompok bisnis yang secara langsung memberikan dukungan kepada pihak atau kelompok tertentu seperti pada saat pemilihan umum atau kampanye.

Model interaksi *anticipated reaction*, interaksi yang bersifat langsung namun yang terbentuk karena struktur kekuasaan dan penguasaan atas sumber daya pada situasi tertentu. Dapat terjadi bila pemerintah daerah berupaya mengakomodir keinginan DPRD sepanjang hal tersebut memberikan manfaat kepada



pemerintah karena jika tidak dilaksanakan dikhawatirkan reaksi dari DPRD akan berdampak pada terhambatnya penetapan kebijakan.

Model interaksi *nondecision making*, interaksi yang diidentifikasi adanya kelompok yang kuat atau mayoritas berupaya mempengaruhi kebijakan. Interaksi tipe ini juga dapat melibatkan pihak ketiga atau eksternal untuk mendukung salah satu aktor kebijakan. Pengaruh eksternal ini menjadi bagian dari kekuasaan dan kepentingan elit. Dalam konteks ini dapat terjadi misalnya pemerintah daerah karena lebih mempunyai sumber daya dapat mempengaruhi proses pengambilan kebijakan.

Model interaksi *systemic*, interaksi secara tidak langsung yang dipengaruhi oleh sistem seperti sistem politik, ekonomi, sosial dan lainnya. Hal ini diidentifikasi melalui perilaku elit atau pejabat yang berpihak kepada kelompok kepentingan tertentu. Dalam tipe interaksi ini penggunaan kekuasaan dilakukan oleh tiga kelompok atau aktor yang menempatkan pejabat publik dalam posisi tengah. Interaksi tidak langsung ditandai terjadinya interaksi antara kelompok kepentingan yang berusaha untuk

mempengaruhi elit kebijakan dengan tujuan agar kepentingannya dapat menjadi pilihan kebijakan, namun di satu sisi, penggunaan dukungan kelompok kepentingan dinilai strategis oleh elit kebijakan untuk memperkuat prioritas pilihan kebijakannya.

### **II.3.2.3 Model Wayne Parson**

Menurut Wayne Parson (2005: 484) menjelaskan tentang model interaksi antara institusi kekuasaan sebagai bentuk spesifik dari model interaksi menurut Stone. Namun Parson membagi tipe interaksi dalam dua kerangka proses yaitu asosiatif.

1. Model interaksi asosiatif merupakan tipe interaksi yang berlangsung dalam kerangka asosiatif ini dapat dikategorikan pada pendekatan *organizational exchange*. Interaksi yang terjadi pada pendekatan ini didasari oleh tujuan bersama serta kekuasaan dan sumber daya yang dimiliki masing-masing kelompok sehingga melalui interaksi, diharapkan penggunaan kekuasaan dan sumber daya secara bersama akan mempermudah tercapainya tujuan serta memberikan

- keuntungan bersama pada masing-masing kelompok yang terlibat.
2. Model interaksi disosiatif merupakan adapun tipe-tipe interaksi yang berlangsung dalam kerangka proses disosiatif mencerminkan pendekatan *power and resources dependency* yaitu interaksi yang terjadi disebabkan adanya suatu organisasi yang memiliki kekuatan dan sumber daya yang lebih kuat dibanding dengan pihak lainnya sehingga mendominasi dan lebih mempengaruhi, sebaliknya organisasi yang lebih lemah secara kekuasaan dan sumber daya akan mengalami ketergantungan.

#### **II.3.2.4 Model Interaksi Asosiatif**

Model interaksi interaksi dalam kerangka proses asosiatif terjadi karena adanya kerjasama atau kesepakatan bersama yang berlangsung dalam suatu interaksi. Model interaksi asosiatif dalam kerangka antara institusi eksekutif dan lembaga legislatif terdiri atas model interaksi, yaitu :

- a. Model interaksi *decisional* asosiatif

- b. Model interaksi *anticipated reaction* asosiatif
- c. Model interaksi *nondecisional making* asosiatif
- d. Model Interaksi *systemic* asosiatif

Dari keempat model interaksi asosiatif di atas memiliki kesamaan dan perbedaan dalam melakukan interaksi antara eksekutif dan legislatif. Model pola relasi elit daerah di titik beratkan pada interaksi institusi yaitu sebagai berikut:

Model interaksi *decisional* asosiatif merupakan interaksi antara eksekutif dan legislatif dalam tipe *decisional* terjadi karena penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki oleh kedua institusi tersebut secara langsung. Perbedaan kepentingan dan isu publik yang menjadi fokus masing-masing institusi tersebut menjadi titik tolak digunakannya wewenang atau sumber daya yang dimiliki untuk memprioritaskan kepentingan dan isu tersebut. Dalam kerangka proses asosiatif, interaksi kekuasaan ini dapat dilakukan dengan cara tawar menawar dan melalui bentuk akomodasi.

Model Interaksi *anticipated reaction* asosiatif merupakan interaksi langsung namun penggunaan kekuasaan atau

kewenangan oleh eksekutif dan legislatif bersifat tidak langsung sebagai dampak dari struktur kekuasaan yang terbentuk. Wewenang legislatif untuk ikut menetapkan kebijakan lokal, melakukan pengawasan dan menilai kinerja pemerintah daerah mengakibatkan dilakukannya langkah-langkah antisipatif oleh pemerintah daerah, seperti memenuhi kepentingan legislatif untuk melancarkan kebijakan maupun implementasinya. Dalam kerangka proses asosiatif, interaksi ini dapat terjadi dalam hal kooptasi dan bentuk akomodasi.

Model interaksi *Nondecisional making* Merupakan pada tipe interaksi ini eksekutif dan legislatif saling menggunakan wewenang maupun sumber daya yang dimilikinya untuk mempengaruhi kebijakan baik menyangkut substansi maupun konteks yang melingkupinya. Interaksi antara eksekutif dan legislatif pada tipe ini melibatkan kelompok ketiga atau eksternal seperti kelompok bisnis atau *Civil society organization* untuk mendukungnya. Secara tidak langsung eksekutif mempengaruhi legislatif atau sebaliknya, melalui desakan kelompok kepentingan untuk menentukan prioritas kebijakan. Dalam kerangka proses

asosiatif, interaksi ini dapat terjadi dalam hal kooptasi dan bentuk akomodasi.

Model interaksi *systemic* merupakan Tipe ini dipengaruhi secara tidak langsung oleh sistem (politik, ekonomi, sosial) yang melingkupinya. Dalam konteks ini, eksekutif maupun legislatif dalam menentukan pilihan atau prioritas kebijakan tidak terlepas dari kepentingan dan tuntutan berbagai kelompok kepentingan. Kepentingan dari suatu kelompok kepentingan yang memiliki sumber daya yang lebih besar dibandingkan dengan kelompok lainnya cenderung untuk lebih berpengaruh dan memiliki akses yang lebih luas terhadap proses kebijakan.

#### **II.3.2.6 Model Interaksi Disosiatif**

Model interaksi dalam kerangka proses disosiatif ini terjadi karena adanya upaya dari masing-masing kelompok yang berinteraksi untuk memperjuangkan kepentingannya, yang dapat memiliki bentuk persaingan, kontravensi dan pertentangan atau pertikaian. Model interaksi dalam kerangka proses disosiatif antara eksekutif dan legislatif, yaitu :

1. Model interaksi *decisional* disosiatif

2. Model interaksi *anticipated reaction* disosiatif
3. Model interaksi *nondecision making* disosiatif
4. Model interaksi *systemic* disosiatif

Dari keempat model tersebut diatas memiliki kesamaan dan perbedaan tentang hubungan pola relasi eksekutif dan legislatif dari sisi institusi. Titik berat model interaksi tersebut yaitu sebagai berikut:

Model interaksi *decisional* disosiatif merupakan penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki eksekutif dan legislatif dalam interaksi tipe ini yang bersifat langsung dapat terjadi pula kerangka disosiatif. Perbedaan isu dan kepentingan yang diusung eksekutif dan legislatif seringkali menjadi landasan bagi masing-masing institusi pemerintah daerah tersebut untuk saling mendominasi dengan menggunakan wewenang yang dimilikinya.

Model Interaksi *anticipated reaction* merupakan interaksi antara eksekutif dan legislatif dalam wujud dari kekuasaan atau wewenang yang dimilikinya, namun tidak bersifat langsung karena terjadinya adalah dampak dari tatanan struktur kekuasaan

yang ada. Penetapan kebijakan yang menjadi wewenang eksekutif dan legislatif mendorong kedua institusi tersebut saling mengakomodasi kepentingannya masing-masing. Tipe interaksi ini juga dapat terjadi dalam kerangka disosiatif. Upaya-upaya pemerintah daerah untuk mengakomodasi kepentingan legislatif dapat bergerak ke arah kontravensi dengan mengurangi tujuan tekanan struktural kekuasaan legislatif yang dalam perjalanannya dinilai dapat menghambat usulan prioritas kebijakan dan implementasinya oleh pemerintah daerah.

Model interaksi *nondecisional making* merupakan penggunaan kekuasaan secara tidak langsung oleh eksekutif dan legislatif untuk saling memprioritaskan kepentingannya dalam kebijakan. Proses disosiatif yang melingkupi tipe ini dapat berlangsung melalui bentuk persaingan antara eksekutif dan legislatif untuk saling menggalang dukungan dari berbagai kelompok kepentingan dalam menetapkan prioritas kebijakan. Pemerintah daerah dengan dukungan kelompok kepentingan yang lebih kuat akan mendominasi pilihan kebijakan dalam perumusan anggaran terhadap legislatif, dan sebaliknya.



Model interaksi *systemic* disosiatif merupakan interaksi antara eksekutif dan legislatif dalam proses formulasi kebijakan publik pada dasarnya secara tidak langsung dipengaruhi oleh sistem (politik, sosial, ekonomi) yang melingkupinya. Dalam tipe ini salah satu wujud pengaruh eksternal adalah tuntutan dan kepentingan berbagai kelompok masyarakat seperti pihak swasta maupun *civil society*. Kelompok kepentingan yang memiliki kekuatan dan sumber daya yang lebih besar ini akan memiliki pengaruh yang lebih kuat kepada eksekutif dan legislatif dalam proses formulasi kebijakan publik. Kondisi yang demikian akan berdampak pada tidak terakomodasinya kepentingan dari kelompok lain yang lebih lemah kekuatan dan sumber dayanya.

Sedangkan menurut Levitsky ada empat tipologi yang terbangun antara institusi informal terhadap institusi formal. Mengenai empat tipologi yang terjalin antara institusi formal dan informal dapat dilihat berdasarkan tabel di bawah ini:

**Gambar 2.1**  
**Tipologi Pola Relasi *Informal Institution***

Efektifitas Negara Pola Relasi	Efektif	Tidak Efektif
<i>Compatible Goals/Convergent</i>	<i>Complementary</i> (Melengkapi)	<i>Substitute</i> (Menggantikan)
<i>Conflicting Goals/Divergent</i>	<i>Accommodating</i> (Mengakomodasi)	<i>Competting</i> (Bersaing)

(Sumber: Gretchen Helmke dan Levitsky Steven, “*Informal Institution and Comparative Politic*”)

Berdasarkan pada tabel di atas maka dapat di lihat bahwa terdapat empat pola relasi yaitu *Complementary*, *accommodating*, *substitutive*, dan *competing*. Sehingga dapat dijelaskan bahwa pola hubungan dalam suatu lembaga institusi sebagai berikut:

1. *Complementary informal institusitution*

Tipologi yang pertama menurut Levitsky bahwa *Complementary*. Pola relasi ini terjadi apabila relasi institusional informal terhadap Negara mendekat sedangkan institusi formal (negara) berjalan efektif maka yang terjadi adalah institusi informal melengkapi institusi formal negara (mengisi lubang yang belum diisi negara). Ciri lain dari pola relasi ini bahwa institusi informal dalam pola relasi tersebut mencipta atau memperkuat insentif dalam masyarakat lokal yang memiliki

fungsi pelayanan terhadap masyarakat sehingga secara tidak langsung muncul kesepakatan etis anatar institusi informal terhadap negara.

## 2. *Accomodating informal institution*

Tipologi kedua menurut Levitsky bahwa substitusi. Topologi ini terjadi apabila pola relasi antara institusi informal terhadap Negara mendekat, namun institusi formal negara tidak berjalan efektif, yang akhirnya menyebabkan institusi komunitas menggantikan institusi formal negara. Adapaun yang dimaksud Levitsky adalah melemahnya kepatuhan terhadap peraturan formal dan ketidakmampuan institusi Negara menciptakan kepentingan institusi informal dimana hal tersebut diikuti pula dengan mengutnya kepatuhan nilai, tradisi, dan norma yang berkembang dalam institusi informal (*informal rules*). Dalam tipologi ini berperannya institusi informal yang menggantikan institusi formal negara diasumsikan dan diharapkan mampu merespon dan mengarahkan kepentingan bersama.

### 3. *Competing informal institution*

Tipologi ketiga dalam relasi antara institusi informal dengan Negara adalah pola relasi *accommodating*. Tipologi ini terjadi apabila kapasitas negara berjalan efektif, namun pola relasi antara institusi informal terhadap negara bersifat menjauh sehingga muncul akomodasi institusi informal terhadap negara. Hal ini berarti institusi informal dapat menciptakan peraturan yang bersumber norma/nilai institusi informal untuk mengatur perilaku anggota atau warganya dengan secara tidak langsung merubah nilai substantive dari peraturan formal. Sehingga yang terjadi adalah peraturan komunitas itu menegakan aturan formal Negara.

### 4. *Substitute informal institution*

Tipologi yang terakhir dalam tipologi Levitsky adalah *competing*. Hal ini terjadi apabila kapasitas negara tidak efektif, tetapi pola relasi antara institusi informal terhadap negara bersifat menjauh yang akhirnya menyebabkan institusi informal berkompetisi dengan negara. Selain itu pola relasi ini muncul karena institusi formal (negara) tidak berdaya menjalankan fungsi

sehingga muncul perlawanan dan pelanggaran terhadap peraturan-peaturan formal. (Gretchen dan Levistky Steven: 2003: 11-14 ).

## **II.4 Proses Pembuatan Legislasi**

### **II.4.1 Pengertian Legislasi**

Kata ‘Legislasi’ berasal dari bahasa Inggris *legislation*. Ditinjau secara kebahasaan maupun dalam khasanah ilmu hukum, ‘legislasi’ mengandung makna dikotomis, yang bisa berarti (1) proses pembentukan hukum (perundang-undangan), dan juga bisa berarti (2) produk hukum (perundang-undangan). Namun, berdasarkan pembacaan dan penelusuran berbagai kamus, ternyata masing-masing kamus tidaklah sama dalam memberikan pengertian legislasi ini. Ada yang memberi makna ganda dan ada yang memberi makna tunggal. Elizabeth A. Martin and Jonathan Law, misalnya, mengartikan *legislation* sebagai 1) *The whole or any part of a country’s written law*, 2) *the process of making written law*.( Elizabeth A. Martin and Jonathan Law : 2006: 311). Demikian juga halnya di dalam kamus Bahasa Inggris

oleh John M. Echols dan Hassan Shadily (1995) menerjemahkan *legislation* sebagai (1) perundang-undangan, (2) pembuatan undang-undang.

Hal tersebut berbeda dengan Subekti dan Tjitrosoedibio (1980: 17 ) yang menyamakan legislasi (*legislatie*) dengan perundang-undangan saja. Pengertian demikian ini berbeda dengan yang diutarakan Satjipto Rahardjo (2002: 123) yang menyamakan legislasi (*wetgeving, legislation*) sebagai “pembuatan undang-undang”. Sedangkan Bryan A. Garner (1999: 190) mengartikan legislasi sebagai *law making*.

Pada hakekatnya fungsi utama dari legilatif adalah membuat undang-undang (legislasi), hal ini juga sejalan dengan fungsi-fungsi yang lain seperti fungsi pengawasan (*controlling*) juga merupakan bagian fungsi legislasi, karena dalam menjalankan fungsi pengawasan tentunya terlebih dahulu melahirkan peraturan perundangan-undangan yang dijadikan sebagai acuan dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Begitu juga fungsi anggaran (*budgeting*) yang merupakan sebagian

dari fungsi legislasi karena untuk menetapkan APBD juga ditetapkan dengan Peraturan Daerah APBD setiap tahun anggaran. (Arbi Sanit: 1982 : 48-52). Sedangkan Menurut David Easton (195: 120) bahwa Pembuatan kebijakan hukum merupakan tindakan politik sehingga dalam proses Rancangan Peraturan Daerah terjadi tiga proses pelaksanaan fungsi sistem politik yaitu fungsi input, fungsi pengolahan dan fungsi output.

## **II.5 Teori Hubungan *Principal-Agent Budgeting***

Teori keagenan (*agency theory*) menyatakan adanya hubungan kerja antara pihak yang memberi wewenang (*prinsipal*) dengan pihak yang menerima wewenang (*agen*), dalam bentuk kontrak kerja sama yang disebut "*nexus of contract*". Pihak agen biasanya memiliki informasi (keuangan) yang lebih daripada pihak prinsipal, sedangkan pihak prinsipal boleh jadi memanfaatkan kepentingan pribadi dan politiknya karena memiliki keunggulan kekuasaan (*discretionary power*) menurut Alt et al. (2005). Sementara itu, Menurut Monks dan Minow (2004). Dalam hubungan antara pihak pemberi dan penerima hak

dan kewajiban berawal dari sebuah kesepakatan atau kontrak. Kontrak inilah yang akan mengikat pemberi (*principal*) dan penerima (*agent*) sehingga memunculkan tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan. Seperti yang disebutkan oleh Monks dan Minow bahwa teori agensi ini muncul ketika individu memberikan penugasan kepada individu yang lain untuk melakukan suatu jasa tertentu. Selain itu, menurut Strom (2000) bahwa hubungan keagenan dalam penganggaran publik yaitu sebagai berikut: (a) pemilih-legislatur. (b) legislatur-pemerintah. (c) menteri keuangan pengguna anggaran. (d) perdana menteri-birokrat, dan (e) pejabat pemberi pelayanan.

Teori keagenan juga dapat menjelaskan hubungan para pihak dalam sektor pemerintahan, legislatif sebagai prinsipal dan eksekutif sebagai agen. Hubungan ini dapat menyebabkan perilaku oportunistik bagi eksekutif mengingat eksekutif sebagai perancang anggaran sekaligus sebagai pelaksana anggaran. Menurut Carr dan Brower (2000), model keagenan yang sederhana mengasumsikan dua pilihan dalam kontrak: (1) *behavior-based*, yakni prinsipal harus memonitor perilaku agen



dan (2) *outcome-based*, yakni adanya insentif untuk memotivasi agen dalam mencapai kepentingan prinsipal. Oportunisme bermakna bahwa ketika terjalin kerjasama antara prinsipal dan agen, kerugian prinsipal karena agen mengutamakan kepentingannya (*agent self-interest*) kemungkinan besar akan terjadi. Praktik agen yang mengutamakan kepentingannya akan berdampak pada pengelolaan keuangan dan laporan keuangan yang menyimpang dari peraturan perundangan-undangan.

Sedangkan Menurut Johnson (1995:5) menyebut hubungan eksekutif/birokrasi dengan legislatif/kongres dengan nama *self-interest model*. Legislatur ingin dipilih kembali, birokrat ingin memaksimalkan anggarannya, dan konstituen ingin memaksimalkan utilitasnya. Agar terpilih kembali, legislatur mencari program dan *projects* yang membuatnya populer di mata konstituen. Birokrat mengusulkan program-program baru karena ingin *agency*-nya berkembang dan konstituen percaya mereka menerima manfaat (*benefit*) dari pemerintah. Prinsipal menginginkan standar tertentu dalam pencapaian tugas yang diberikan kepada agen, sedangkan agen juga berharap

memperoleh hasil yang memuaskan sehingga dia akan mendapat imbalan yang besar. Dalam upaya inilah seorang individu bisa saja melaporkan apa yang telah dicapainya tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Asimetri informasi merupakan salah satu bentuk konflik kepentingan yang muncul dalam hubungan antara prinsipal dan agen.

Kontrak perjanjian antara prinsipal dan agen menjadi salah satu cara untuk meminimalisir konflik kepentingan ini. Menurut Hart, hubungan keagenan mengandalkan kontrak sebagai solusi utama, baik kontrak secara eksplisit maupun implisit.(Hart: 1995: 89). Sedangkan menurut Sutaryo dan Jakawinarna, (2013), Terdapat dua bentuk konflik keagenan berdasarkan distribusi kekuatan prinsipal dalam mempengaruhi keputusan agen. Seperti yang disebutkan Shleifer & Vishny dalam Sutaryo dan Jakawinarna, yaitu jika distribusi kekuatan prinsipal terdispersi maka organisasi akan mempunyai frekuensi prinsipal yang tinggi dengan kekuatan individual yang kecil.

## **II.6. Faktor-faktor yang mempengaruhi Proses pembuatan legislasi pada Pembahasan APBD**

Proses pembahasan legislasi tersebut menjadi tidak demokratis manakala pengakomodasian nilai-nilai dan kepentingan masyarakat yang beragam itu didominasi oleh pihak-pihak kuat dan dominan tertentu. Jika ini terjadi berarti dalam pengelolaan nilai-nilai dan kepentingan yang berbeda-beda itu pada ujungnya berakhir dengan penundukan nilai-nilai yang dihayati dan kepentingan golongan yang lemah oleh golongan yang kuat. Ini bermakna bahwa proses pembentukan hukum tidak demokratis, sebab Dworkin menegaskan bahwa dalam demokrasi itu “*All Members of the Community, as Individuals, With Equal Concern and Respect*”. (Frank Michelman (2003: 70).

Untuk mengkualifikasikan proses legislasi pada pembahasan APBD yang partisipatif, efektif dan akuntabilitas, maka indikator yang digunakan dalam kajian penelitian untuk sesuai dengan proses pembahasan APBD. Maka metode yang dipakai dalam menganalisis suatu kebijakan publik yaitu seperti *Regulatory Impact Assessment* (RIA) maupun model ROCCPI

*(Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology).*

Menurut Takuji Kameyama (2003: 27) dalam bukunya *Manual Review Regulasi Indonesia* yaitu Pada dasarnya *Regulatory Impact Assessment (RIA)* digunakan untuk menilai suatu regulasi dalam hal: 1) Relevansi antara kebutuhan masyarakat dan sasaran kebijakan. 2) kebutuhan terhadap intervensi pemerintah. 3) Efisiensi antara input dan output. 4) Efektivitas antara sasaran kebijakan dan hasil. 5) Keberlanjutan antara kebutuhan masyarakat dan hasil sebelum diterapkannya atau dirubahnya suatu regulasi. Sedangkan tujuan RIA adalah sebagai berikut ini: (a) Menilai efektivitas regulasi dalam: (1) Menyelesaikan masalah yang ada, dan (2) Mencapai sasaran (*objective*), yang mendasari penerbitan regulasi tersebut. (b) Memastikan bahwa perumus regulasi telah mempertimbangkan semua alternatif tindakan (*options*) yang tersedia. (c) Meneliti berbagai manfaat dan biaya (dampak) dari suatu regulasi, terutama manfaat dan biaya yang harus dihadapi para pihak yang terkena regulasi. (d) Memastikan bahwa dalam semua tahapan

perumusan regulasi telah dilakukan koordinasi dan konsultasi yang memadai dengan para pihak yang terkait (*stakeholders*), dan (e) Menilai strategi implementasi regulasi, termasuk administrasi, sosialisasi, dan monitoring pelaksanaan kebijakan.

Sedangkan model ROCCUPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology*). adalah untuk mengidentifikasi 7 (tujuh) faktor yang sering menimbulkan masalah berkaitan dengan berlakunya suatu hukum. Ketujuh faktor tersebut dapat dipilah menjadi dua katagori faktor penyebab, yaitu faktor subjektif dan faktor objektif. Faktor subjektif terdiri atas *Interest* dan *Ideology*. Sedangkan faktor objektif terdiri atas: *rule, opportunity, capacity, communication, dan process*.

1. Faktor *interest* (kepentingan) mengacu pada manfaat bagi pelaku peran. Kepentingan ini bisa terdiri atas kepentingan ekonomi, kepentingan politik, dan kepentingan sosial budaya.
2. Faktor ideologi secara umum diartikan sebagai kumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa,

berpikir, dan bertindak. Termasuk di dalamnya antara lain sikap mental, pandangan tentang dunia, dan pemahaman keagamaan. Kadang-kadang ideologi juga disamakan dengan budaya yang sangat luas cakupannya.

3. Faktor *rule* (peraturan) adalah menyangkut pemahaman hubungan antara patuh atau tidak patuhnya seseorang terhadap suatu peraturan. Dalam hal ini harus dipertimbangkan bahwa seseorang itu tidak hanya berhadapan dengan satu peraturan, namun oleh banyak peraturan yang ada kemungkinan tidak jelas atau bisa ditafsirkan sesuka hati masing-masing orang.
4. Faktor *opportunity* (kesempatan) menunjuk pada suatu kemungkinan sebuah peraturan secara tegas melarang perilaku tertentu, namun jika terbuka kesempatan untuk tidak mematuhi maka orang dengan mudah melakukan perilaku bermasalah.
5. Faktor *capacity* (kemampuan) adalah mempertimbangkan kondisi-kondisi yang berada dalam diri orang yang menjadi subjek peraturan. Faktor ini menjadi

pertimbangan untuk menentukan bahwa sebuah peraturan tidak dapat memerintahkan seseorang untuk melakukan sesuatu yang dia tidak mampu.

6. Faktor *communication* (komunikasi) ini menyangkut langkah-langkah yang memadai bagi para pihak yang berwenang untuk mengkomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada pihak yang dituju.
7. Sedangkan *process* (proses) menyangkut kriteria dan prosedur apa saja yang menjadi pertimbangan para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi atau tidak mematuhi hukum. (Ann Seidman, et. al: 2001: 117-121.)

Studi ilmiah melalui RIA maupun analisis ROCCPI tersebut dituangkan dalam naskah akademik yang sistematikanya berbeda dengan sistematika peraturan perundang-undangan. Tujuan pembuatan naskah akademik adalah untuk memperoleh pandangan yang komprehensif atas suatu rancangan peraturan perundang-undangan yang akan disusun.

## **II.7 Pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)**

### **II.7.1 Konsep Anggaran**

Pengelolaan anggaran telah menjadi perhatian utama bagi para pengambil keputusan pemerintah, baik ditingkat pusat maupun daerah. Sejauh ini berbagai perundang-undang dan produk hukum telah dikeluarkan dan diberlakukan dalam upaya untuk menciptakan sistem anggaran yang mampu memenuhi berbagai tuntutan masyarakat (Halim: 2007: 141).

Sedangkan Pengertian anggaran menurut Mardiasmo (2009:

1)

*“Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak di capai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran financial”*

Anggaran memiliki posisi yang sangat penting untuk menjalankan suatu pemerintahan. Proses penyusunan anggaran pun kemudian akan memiliki karakteristik tersendiri, tergantung ruang lingkup operasional dan mekanisme pengelolaan serta pihak-pihak yang terkait di dalamnya. Anggaran merupakan rencana yang diungkapkan secara kuantitatif, biasanya dalam unit



moneter (Halim *et al.*, 2000), sementara Mardiasmo (2002) memberikan definisi anggaran adalah pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran *financial*, sedangkan penganggaran atau proses penyusunan anggaran adalah proses pengoperasioanal rencana dalam bentuk pengkuatifikasian, biasanya dalam bentuk unit moneter, untuk kurun waktu tertentu (Halim *et al.*, 2000).

Sedangkan menurut Sintawati (2008) bahwa konsep anggaran adalah suatu pendekatan yang formal dan sistematis dari pelaksanaan tanggung jawab manajemen di dalam perencanaan, kordinasi dan pengawasan. Bastian (2010) mendefinsikan bahwa anggaran dapat diinterpertasikan

*“Sebagai paket pernyataan perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang”.*

Menurut Antony dan Govindarajan (2005: 18) menyatakan bahwa anggaran merupakan alat penting untuk perencanaan dan pengendalian jangka pendek yang efektif dalam organisasi. Sedangkan menurut Bastian (2010: 191) yaitu dapat

diinterpertasikan sebagai paket pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam suatu atau periode mendatang

Menurut Mardiasmo (2009: 66) anggaran dibagi menjadi dua yaitu:

a) Anggaran operasional (*operational/current budget*).

Anggaran operasional digunakan untuk merencanakan kebutuhan sehari-hari dalam menjalankan pemerintahan, misalnya adalah belanja rutin (*recurrent expenditure*) yaitu pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak dapat mengubah *asset* atau kekayaan bagi pemerintah. Secara umum pengeluaran yang masuk kategori anggaran operasional dan pemeliharaan.

b) Anggaran modal (*capital/investment budget*).

Anggaran modal menunjukkan rencana jangka panjang dan pembelanjaan atas aktiva tetap seperti gedung peralatan, kendaraan, perabot, dan sebagainya. Pada dasarnya

pemerintah tidak mempunyai uang yang dimiliki sendiri, sebab seluruhnya milik publik.

Penganggaran menurut Mardiasmo (2009: 61) adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Dalam sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik dan harus dinformasikan kepada publik untuk di kritik, didiskusikan dan diberi masukan.

### **II.7.2 Fungsi Anggaran Publik**

Terdapat beberapa fungsi yang menghubungkan anggaran dengan pemimpin dan para staf yang berkaitan didalamnya. Menurut Mardiasmo (2009: 3) anggaran berfungsi sebagai berikut:

1. Anggaran sebagai alat perencanaan (*planning tool*)

Perencanaan adalah proses penentuan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam kaitannya dengan fungsi perencanaan, anggaran merupakan tujuan/target yang ditetapkan untuk dicapai dalam periode tertentu. Dalam rangka pencapaian rencana jangka pendek (sebagai bagian dari perencanaan

jangka panjang), maka manajemen perlu menyusun anggaran sebagai peoman pelaksanaan kegiatan.

2. Anggaran sebagai alat pengendalian (*control*)

Anggaran sebagai instrument pengendalian digunakan untuk menghindari adanya *overspending*, *underspending*, dan salah sasaran (*misappopriotion*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang merupakan prioritas.

3. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*Fiscal Tool*)

Melalui anggaran dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkordinir kegiatan ekonomi masyarakat.

4. Anggaran sebagai alat politik (*Political Tool*)

Dalam organisasi sektor publik, melalui anggaran dapat dilihat komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan.

5. Anggaran sebagai alat kordinasi dan komunikasi (*Cordination and Communication Tool*)

Setiap unit kerja pemerintahan terkait dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya pencapaian tujuan organisasi secara tidak konsisten.

6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*Performance Measurement Tool*)

Dalam hal ini, kinerja pemegang anggaran akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer public dinilai berdasarkan hasil yang dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kerja.

7. Anggaran sebagai alat motivasi (*Motivation Tool*)

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi pimpinan dan stafnya agar bekerja secara ekonomis efektif dan efisien dalam mencapai target dan tujuan yang telah ditetapkan.

8. Anggaran sebagai alat menciptakan ruang publik (*Public Sphere*)

Masyarakat, lembaga Swadaya Masyarakat, perguruan tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran publik.

### **II.7.3 Karakteristik Anggaran Publik**

Karakter anggaran adalah keseragaman, keseluruhan transaksi organisasi, keteraturan penyerahan rancangan per tahun anggarannya akurasi prakiraan pendapat serta pengeluaran yang didasari oleh persetujuan, dan terpublikasi. Menurut Bastian (2010: 192) karakteristik anggaran publik terdiri dari:

- a. Anggaran yang dinyatakan dalam satuan keruangan dan non-keuangan
- b. Anggaran yang umumnya mencakup jangka waktu tertentu, yaitu satu atau beberapa tahun.
- c. Usulan anggaran yang ditelaah dan disetujui oleh pihak berwenang yang lebih tinggi dari penyusunan anggaran.
- d. Anggaran yang telah disusun hanya diubah dalam kondisi tertentu.

#### **II.7.4 Tahapan-Tahapan Dalam Siklus Anggaran**

Menurut Mardiasmo (2002) tahapan-tahapan yang dilakukan dalam penyusunan anggaran sektor Publik adalah sebagai berikut:

##### 1) Tahap persiapan dan penyusunan anggaran

Pada tahap persiapan dan penyusunan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat, selain itu harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran. Dalam persoalan estimasi, yang perlu mendapat perhatian adalah terdapatnya faktor “*Uncertainty*” (tingkat ketidakpastian) yang cukup tinggi. Oleh sebab itu, manajer keuangan publik harus memahami betul dalam menentukan besarnya suatu mata

anggaran. Besarnya suatu mata anggaran sangat tergantung pada teknik dan sistem anggaran yang digunakan.

c) Tahap ratifikasi anggaran

Tahap berikutnya adalah *budget ratification*. Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif (kepala daerah) dituntut tidak hanya memiliki "*Managerial Skill*" namun juga harus mempunyai "*Political Skill*," "*Salesmanship*," dan "*Coalition Building*" yang memadai. Integritas dan kesiapan mental yang tinggi dari eksekutif sangat penting dalam tahap ini. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

d) Tahap pelaksanaan anggaran (*budget implementation*).



Setelah anggaran disetujui oleh legislaiif, tahap berikutnya adalah pelaksanaan anggaran. Dalam tahap ini, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Manajer keuangan publik dalam hal ini bertanggung jawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya. Sistem akuntansi yang digunakan hendaknya juga mendukung pengendalian anggaran.

e) Tahap pelaporan dan evaluasi anggaran.

Tahap terakhir dari siklus anggaran adalah pelaporan dan evaluasi anggaran. Tahap persiapan, ratifikasi, dan implementasi anggaran terkait dengan aspek operasional anggaran, sedangkan tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Apabila pada tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan

system pengendalian manajemen yang baik, maka pada tahap pelaporan dan evaluasi anggaran biasanya tidak akan menemui banyak masalah.

## **II.8 Pengertian Anggaran pendapatan Belanja Daerah (APBD)**

Menurut Freeman dalam Nordiawan, dkk (2003:19), anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya pada kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas (*the process of allocating resources to unlimited demands*). Senada dengan apa yang di sampaikan oleh Bastian (200: 198) bahwa pengertian APBD “anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan pengejawantahan rencana kerja Pemerintah Daerah dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun tahunan dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik”.

Sementara yang dikemukakan oleh Nordiawan, dkk (2007:39), “APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah”. Selain itu, menurut Mardiasmo (2005:61), “anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan

instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja”.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, “anggaran pendapatan dan belanja daerah yang selanjutnya disebut APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD”. Pada Permendagri Nomor 11 Tahun 2006, “APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung 1 Januari sampai 31 Desember”.

Semua Penerimaan dan Pengeluaran Daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah

tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan dekonsentrasi atau tugas pembantuan tidak dicatat dalam APBD.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD juga menjadi dasar bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

Maka berdasarkan pada konsep anggaran di atas oleh sebab itu Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember

tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut.

## **II.9 Kerangka Pemikiran Teoritik**

Penelitian ini bertujuan untuk bagaimana mengetahui sejauh mana pola relasi elit politik pada proses pembuatan legislasi daerah, serta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pola relasi elit lokal melalui proses pembuatan legislasi daerah pada pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan tahun 2015. Dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai Anggota DPRD dan Pemerintah daerah dalam melakukan penyusunan APBD maka pola hubungan antara dua institusi pada pra penyusunan, penyusunan dan penetapan anggaran yaitu kerjasama, komunikasi partisipatif dan akomodatif sangat diperlukan untuk menghasilkan sebuah kebijakan publik yang berkualitas. Kebijakan yang dihasilkan antara eksekutif-legislatif sangat dipengaruhi berdasarkan pola hubungan yang dimiliki dalam menghasilkan kebijakan yang dikeluarkan.

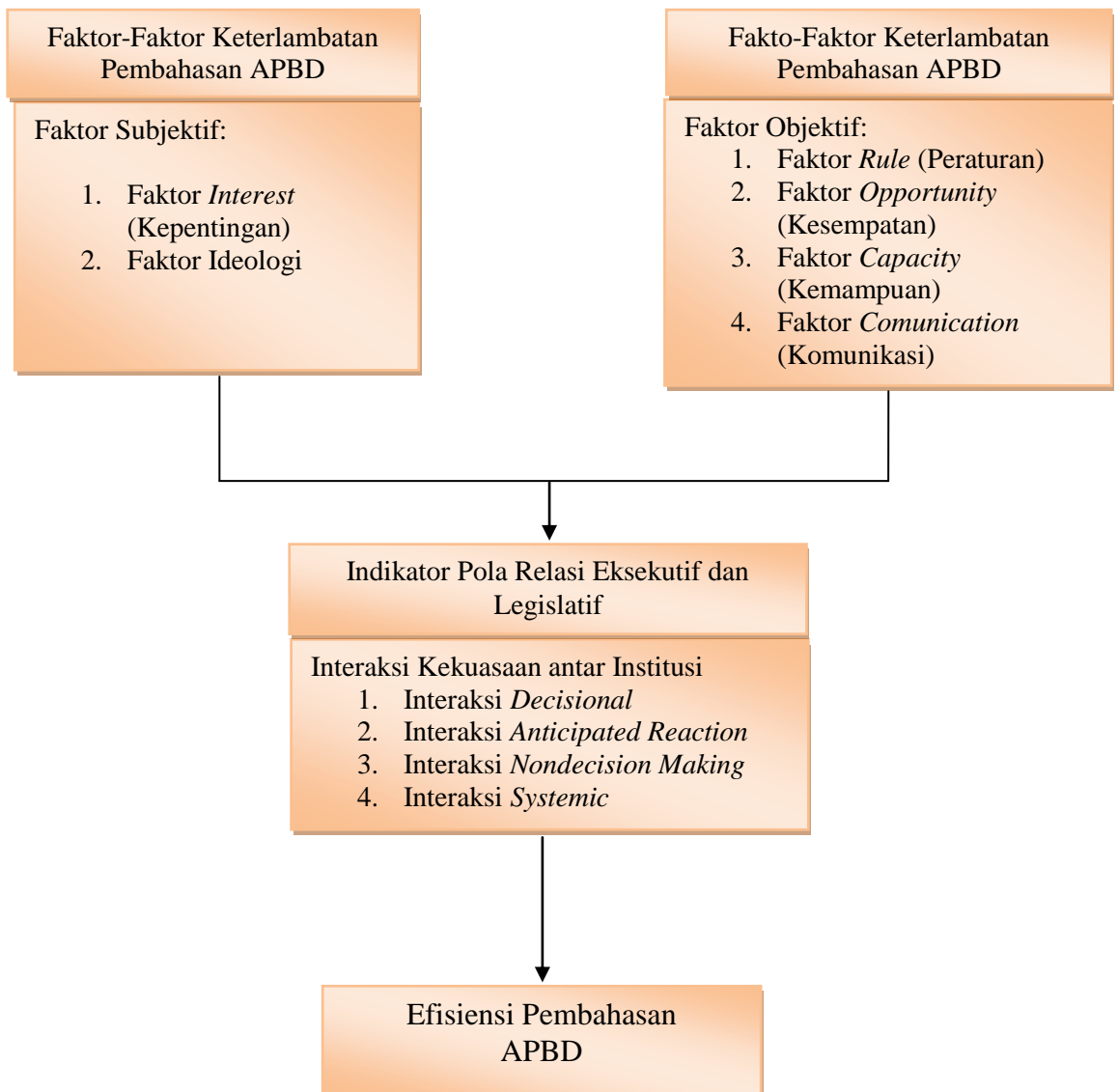
Dengan dasar pemahaman pengetahuan tentang penyusunan anggaran yang dimiliki oleh anggota legislatif, maka sebagai institusi lembaga perwakilan yang diberikan mandat langsung dari rakyat melalui proses demokratisasi. Sehingga anggota legislatif dapat mengawasi kinerja pemerintah untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah. Karena pada hakikatnya APBD yaitu sebagai wujud dari amanah rakyat yang diberikan kepada lembaga legislatif dan eksekutif dalam meningkat taraf kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Hubungan kedua badan itu dapat terjadi dalam suatuimbangan yang memadai dan dapat pula terjadi dalam ketimpangan atau dalam dominasi salah satu pihak. Kerjasama yang berimbang lebih dimungkinkan dalam sistem pemerintahan dengan model pemisahan kekuasaan karena kedua lembaga itu membatasi diri dalam bidang fungsi masing-masing secara ketat. Model sistem pemerintahan yang berbentuk pembagian kekuasaan tampaknya lebih memungkinkan terjadinya dominasi

eksekutif. Sebaliknya, dominasi badan perwakilan dimungkinkan oleh sistem pemerintahan parlementer. (Arbit Sani: 1985: 57-59).

Pola hubungan antara legislatif-eksekutif merupakan bagian dari kapasitas dan profesi yang sangat diperlukan oleh kemampuan *berganing position* dalam memproduksi sebuah kebijakan publik. Kapabilitas dan kemampuan eksekutif maupun legislatif yang harus dimiliki antara lain pengetahuan, keterampilan dan pengalaman dalam menyusun APBD sehingga dengan pola hubungan elit lokal akan mampu menggunakan hak-hak politik secara tepat, serta melaksanakan tugas dan kewajiban secara efektif dan menempatkan kedudukannya secara proposional, efisien dan efektif dalam menjalankan fungsi penganggaran publik.

**Gambar 2.2**  
**Kerangka Pikir**





## II.10 Definisi Konseptional

Pada analisis pembahasan definisi konseptual ini akan lebih banyak diungkapkan bagian-bagian teori yang di uraikan pada kerangka teoritik di atas. Sehingga dapat memudahkan peneliti untuk mengungkapkan dan mampu menjawab permasalahan penelitian yaitu Menganalisis dan melihat bagaimana pola relasi elit politik pada pembuatan legislasi daerah pada pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan tahun 2015. Maka untuk melihat interaksi aktor-aktor politik pada proses penyusunan APBD dari pembahasan sampai pada tahapan pengundangan di Kabupaten Buru Selatan tahun 2015, ada beberapa konsep teori yang di pandang sangat penting untuk diuraikan yaitu Sebagai berikut:

1. Bentuk pola relasi Menurut Madani bahwa hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah sebagai wujud dari fungsi mengatur (*policy formulation*) dan fungsi mengurus (*Policy implementation*) yang dimiliki oleh pemerintah daerah bersama DPRD. Sedangkan menurut Setiabudi dan kolip (2011: 101) yang dimaksud dengan pola relasi adalah mekanisme atau cara dari proses interaksi sosial yang

berlangsung dalam kehidupan sosial. Pola ini menekan pada aspek kebiasaan dalam kehidupan sosial antara satu dan lainnya yang memiliki perbedaan-perbedaan.

2. Elit politik yaitu orang-perorangan, kelompok-kelompok tertentu yang memiliki kedudukan kekuasaan di institusi pemerintah untuk memerintah dan mampu mempengaruhi kebijakan-kebijakan publik. Sementara itu, Menurut Suzanna Keller (1995: 28) bahwa yang di maksud dengan eli politik yaitu individu atau kelompok yang memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan politik. Senada dengan pendapat dari Gaetano Mosca (2012: 211) elit politik merupakan kelompok kecil dari warga Negara yang berkuasa dalam system politik. Penguasa ini memiliki kewenangan yang luas untuk mendinamiskan struktur dan fungsi sebuah sistem politik. Secara operasional para elit politik atau elit penguasa mendominasi segi kehidupan dalam sistem politik.
3. Anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) Merupakan pengejawantahkan rencana kerja pemerintah daerah dalam

bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik (Bastian: 2002: 198). Senada Dengan Mardiasmo (2005: 61) Bahwa APBD merupakan sebagai instrument kebijakan anggaran daerah yang menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektifitas. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para para pegawai, dan alat kordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

## **II.11 Definisi Operasional**

Pada penyusunan APBD Kabupaten Buru Selatan Tahun 2015, interaksi aktor eksekutif dan legislatif pada tingkat pembahasan anggaran belum adanya sinkronisasi untuk menyaring berbagai kepentingan publik atau konstituennya.

Namun yang sering terjadi kompromi-kompromi kepentingan, hal ini terjadi dikarenakan kepentingan DPRD Belum terakomodir melalui dua jalur yang akan dinegosiasikan dengan berusaha mencapai kepentingan publik yang berdampak lebih luas. Selain itu proses kompromi tersebut terjadi karena anggarannya sudah baku sehingga peluangnya hanya mengutak-atik bersaran alokasi dan distribusi anggaran.

Maka dalam penelitian ini untuk melihat pola relasi elit politik dalam proses pembuatan legislasi pada pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan tahun 2015. Maka indikator-indikator yang digunakan untuk mengukur pola relasi elit lokal dengan menggunakan teori model stone yang dikutip oleh Madani yang membagi proses sosial dalam dua bentuk yaitu kerjasama (*cooperation*) dan pertikaian atau pertentangan (*competition*) yaitu sebagai berikut:

Proses interaksi dalam kekuasaan antar institusi yang di bagi dalam beberapa bentuk:

1. Interaksi *decisional*
2. Interaksi *anticipated reaction*

3. Interaksi *nondecision making*

4. Interaksi *systemic*

Sedangkan untuk melihat indikator-indikator dalam mengukur faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pola relasi elit lokal melalui proses pembuatan legislasi daerah pada pembahasan APBD Kabupaten buru selatan tahun 2015. Maka dalam penelitian ini menggunakan model ROCCUPI (*rule, opportunity, capacity, communication, interest, process, ideology*). Yang mengidentifikasi pembahasan legislasi dalam 7 (faktor) yang sering menimbulkan masalah. Dari ketujuh faktor tersebut dapat di bagi menjadi dua kategori faktor penyebab yaitu faktor objektif dan subjektif Yaitu sebagai berikut:

Penyebab Faktor subjektif yaitu sebagai berikut:

1. Faktor *interest* (kepentingan)
2. Faktor ideologi

Penyebab faktor objektif yaitu sebagai berikut:

1. Faktor *rule* (peraturan)
2. Faktor *opportunity* (kesempatan)
3. Faktor *capacity* (kemampuan)

4. Faktor *process* (proses)

5. Faktor *communication* (komunikasi)

**Tabel 2.3**  
**Matriks Pola Relasi Elit Politik Pada Pembahasan**  
**Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)**

No	Variabel	Indikator	Parameter
1	Pola Relasi Elit Politik Lokal Pada Pembahasan APBD	Interaksi Tipe <i>Decisional</i> Asosiatif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adanya Pandangan Formulasi APBD antara Pemerintah Daerah (Pemda) dan DPRD Kebijakan Umum APBD yang di bahas pada tahap Pertama</li> <li>2. Perbedaan Kepentingan dan isu publik antara Pemda dan DPRD</li> <li>3. Interkasi Tawar Menawar (<i>barganing</i>) yaitu pertukaran kepentingan antara Pemda dan DPRD dalam priorotas pilihan anggaran.</li> </ol>
		Interaksi <i>anticipated reaction</i> Asosiatif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Langkah-langkah pemerintah daerah menerima kewenangan DPRD untuk menjaga kestabilan pemerintah daerah</li> <li>2. Interkasi dalam bentuk akomodasi atas dasar keterpaksaan untuk menerima kepentingan DPRD</li> </ol>
		Interaksi <i>non decisional making</i> Asosiatif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pandangan Pemda dan DPRD menyangkut substansi dan Konteks APBD</li> <li>2. Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD untuk</li> </ol>

No	Variabel	Indikator	Parameter
			melibatkan kelompok ketiga yaitu Bisnis dan <i>Civil Society Organization</i>
		Interaksi <i>Systemic</i> Asosiatif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interaksi Kelompok kepentingan untuk mempengaruhi Pemda dan DPRD dalam menetapkan Prioritas Kebijakan Anggaran.</li> <li>2. Adanya Interaksi satu kelompok kepentingan yang digunakan oleh Pemda dan DPRD untuk menjadikan prioritas kepentingan untuk menunda kepentingan kelompok masyarakat lainnya dalam prioritas kebijakan anggaran</li> </ol>
		Interaksi <i>Decisional</i> Disosiatif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perbedaan Isu dan kepentingan yang di usung oleh masing-masing institusi Pemda maupun DPRD</li> <li>2. Adanya Kontravensi melalui aktivitas menolak usulan prioritas Anggaran dan menunda Pembahasan APBD</li> </ol>
		Interaksi <i>anticipated reaction</i> Disosiatif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adanya bentuk kontravensi yang dilakukan secara intensif untuk menekan DPRD, begitupun sebaliknya dengan Pemerintah Daerah</li> <li>2. Bentuk dan isu strategis penolakan yang dilakukan Pemda dan DPRD</li> </ol>
		Interaksi <i>non decisional making</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bentuk kontravensi antara pemerintah daerah dengan DPRD melakukan aktivitas</li> </ol>

No	Variabel	Indikator	Parameter
			<p>penolakan atau menggalang dukungan melalui penyebaran isu untuk menyatukan kerja sama</p> <p>2. Bentuk isu yang di sebarkan dan sejauh mana persepsi mempengaruhi kebijakan anggaran APBD</p>
		Interaksi <i>Systemic</i> Disosiatif	<p>1. Adanya bentuk persaingan antara pemerintah daerah dan DPRD yang dipengaruhi oleh sistem politik yaitu politik, ekonomi dan social</p> <p>2. Bentuk penyelesaian pertikaian dan pertentang antara DPRD dan Pemerintah Daerah</p>

**Tabel 2.4**  
**Matriks Faktor Penyebab Pembahasan Anggaran**  
**Pendapatan Belanja Daerah (DPRD)**

No	Variabel	Indikator	Parameter
1	Faktor-faktor penyebab pembahasan anggaran pendapatan belanja daerah	Faktor <i>interest</i> (kepentingan)	<p>1. Adanya Interaksi kepentingan ekonomi</p> <p>2. Akomodasi kepentingan politik</p> <p>3. Adanya kepentingan sosial dan budaya</p> <p>4. Akomodasi kepentingan konstituen</p>
		Faktor ideologi	<p>1. Adanya cara pandang pemerintah daerah dan DPRD dalam berfikir, bertindak</p>



No	Variabel	Indikator	Parameter
			<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Adanya sikap mental pemerintah daerah dan DPRD</li> <li>3. Adanya pemahaman keagamaan</li> <li>4. Pengaruh faktor budaya</li> </ol>
		Faktor <i>rule</i> (peraturan)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penafsiran peraturan yang menjadi landasan Pembahasan APBD</li> <li>2. Interaksi pemerintah daerah dan DPRD dalam mematuhi acuan peraturan</li> </ol>
		Faktor <i>opportunity</i> (kesempatan)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kesempatan Untuk melanggar aturan yang ada</li> <li>2. Adanya perilaku yang melanggar aturan karena adanya kesempatan</li> </ol>
		Faktor <i>capacity</i> (kemampuan)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Latar belakang pendidikan</li> <li>2. Pengalaman organisasi</li> <li>3. Pengalaman pekerjaan</li> </ol>
		Faktor <i>communication</i> (Komunikasi)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Langkah-langkah Pemda dalam mengkomunikasikan pembahasan APBD</li> <li>2. Model komunikasi pada pembahasan APBD</li> </ol>
		Faktor <i>process</i> (proses)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kriteria dalam melakukan pembahasan APBD</li> <li>2. Prosedur yang dilakukan untuk melakukan pembahasan APBD</li> </ol>