

***Politik Anggaran Eksekutif dan Legislatif Pada Pembahasan APBD
Kabupaten Buru Selatan 2015***

Marno Wance
Dosen Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhammadiyah Maluku Utara
Email: marnowance@yahoo.co.id

ABSTRACT

Based on the description research findings and analysis is concluded that the patterns of relationship the Executive and the Legislature on the discussion of the budget in 2015 as follows: *Firstly*, there were three patterns of interaction of the executive and legislative branches, namely akomondasi, domination, and compromise but among three interaction patterns of the overall policy discussion found their budget process that is more dominating pattern. *Secondly*, the pattern of interaction Decision of disagreement that took place in the formulation (KUA) and (PPAS) resulting late determination of the budget, the pattern of the interaction of power that occurred bargaining to exchange the legislature's interest to the executive who are not accommodated On (RKA) SKPD. *Thirdly*, patterns of interaction Anticipated Reaction of South Buru District Government receives the benefit of parliament who form the recess recommendation to maintain the stability of the Year 2015. *Fourthly*, discussion of budget, non-decisional interaction pattern that the legislature refuses to KUA and PPAS discussion because of the executive did not submit documents Plans Work Budget (RKA) from each SKPD. While factors influencing ang Relationship Patterns executive and legislative discussion of budget 2015 namely Personal Background and political Background.

Keywords: Executive-Legislative Relations, Process Legislation, Regional Legisla

ABSTRAK

Untuk menjawab permasalahan tersebut maka harus dilakukan analisis secara komprehensif untuk menemukan fakta-fakta yang terjadi di lapangan. Sehingga metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Deskriptif kualitatif. Studi deskriptif kualitatif ini berfungsi untuk menjelaskan dan membaca pola relasi antara eksekutif dan legislatif dalam melakukan tahapan-tahapan pembahasan APBD. Teknik pengumpulan data yang digunakan ada beberapa yaitu observasi, wawancara, dokumentasi dan menggunakan bahan-bahan yang terkait. Pendekatan yang digunakan yaitu data primer dan sekunder. Sumber data primer adalah sumber data yang diperoleh langsung dari responden atau objek yang diteliti, sedangkan sumber data sekunder adalah sumber data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen tertulis, arsip maupun yang lainnya pada instansi atau lembaga yang berhubungan dengan penelitian. Dalam menentukan hasil penelitian tentang pola relasi yang terjadi maka menggunakan teori pola interkasi dalam kekuasaan model stone yang yaitu Model interaksi *Decisional*, model interkasi *Anticipated Reaction*, Interaksi *Nondecisional Making*, Interaksi *Sytemic*. Dan teori model ROCCIPI (*Rule, Capacity, Comunication, interest, process, ideologi*).

Kata Kunci: Relasi Eksekutif-Legislatif, Legislasi Daerah

A. Pendahuluan

Interaksi aktor elit politik daerah pada realitasnya, setiap pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah selalu memunculkan konflik kepentingan antara agen atau aktor karena perilaku penyimpangan yaitu sikap pragmatis untuk menggunakan penganggaran guna menarik simpati konstituen dan memaksimalkan popularitas diri dalam menghadapi demokrasi elektoral nanti. Di aspek lain, pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja daerah (APBD) merupakan suatu tahapan proses yang sangat sulit dan sarat dengan nilai-nilai politis. Apalagi Ruang konsultasi publik bersifat sangat tertutup maka dalam mengalokasikan anggaran untuk kepentingan konstituennya.

Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan sebuah proses yang cukup rumit dan mengandung muatan politis yang cukup signifikan (Abdullah dan asmara, 2006). Proses pengalokasian dalam anggaran merupakan ruang bagi legislatif atau DPRD untuk memasukkan kepentingan konstituen yang diwakilinya. Disisi lain sesuai Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pejabat eksekutif lebih dominan dan memiliki wewenang serta tanggung jawab yang lebih besar dalam menyusun APBD. Eksekutif juga memiliki *power* yang lebih besar karena memiliki pemahaman terhadap birokrasi dan administrasi, seluruh aturan dan perundang-undangan yang melandasinya serta hubungan langsung dengan masyarakat yang telah berlangsung dalam waktu lama mengakibatkan penguasaan informasi eksekutif lebih baik dari pada legislatif (Florensia, 2009).

Pola relasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan DPRD, kedua organ pemerintahan daerah tersebut mempunyai kedudukan yang sejajar dan menjadi mitra hubungan kerja (Hubungan kewenangan). DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan

pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah. (Siswanto Sunarno: 2008: 67).

Ada beberapa persoalan mendasar dalam pelaksanaan fungsi legislasi daerah di Kabupaten Buru Selatan yaitu *Pertama*, pada pemilihan umum legislatif tahun 2014 telah merubah komposisi anggota Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) Kabupaten Buru Selatan yaitu anggota DPRD hasil pemilu legislatif 2009 nyaris tidak ada partai politik yang dominan sehingga terjadi polarisasi kekuatan politik yang harmonis dan damai. Sedangkan hasil pemilu 2014 telah terjadi perubahan keanggotaan dewan di kabupaten buru selatan yang di dominasi oleh partai demokrasi Indonesia perjuangan (PDI Perjuangan), Partai Demokrat dan Partai Amanat nasional (PAN). Sehingga terjadi pola kekuatan baru dan tidak permanen, akibatnya terjadi kurangnya harmonis pola hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) Kabupaten Buru Selatan dan Pemerintah daerah (Pemda) dalam melaksanakan pembahasan APBD Tahun 2015.

Tabel 1 Hasil Pemilu DPRD di Buru Selatan 2014

No	Partai Politik	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Persentase
	(1)	(2)	(3)		
1	PDI Perjuangan	3	1	4	20
2	Partai Demokrat	3	0	3	15
3	Partai Amanat Nasional	3	0	3	15
4	Partai Gerindra	3	0	3	15
5	Partai NasDem	2	0	2	10
6	Partai Persatuan Pembangunan	1	0	1	5
7	Partai Golkar	1	0	1	5

8	Partai Kebangkitan Bangsa	1	0	1	5
9	Partai Keadilan Sejahtera	1	0	1	5
10	Partai Hanura	1	0	1	5
Total Keseluruhan		19	1	20	100

Sumber: Bappeda Kabupaten Buru Selatan

Dengan komposisi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Buru Selatan hasil pemilihan legislatif 2014 yang berasal dari multipartai dan lebih pluralistik. Dampaknya muncul masalah antara Bupati dan anggota DPRD baru terpilih dalam proses pembahasan Anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) tahun anggaran 2015 dimana anggota DPRD baru terpilih belum memiliki pengalaman atau keterampilan. Dilain pihak Bupati harus bertanggung jawab kepada anggota DPRD. Di tahun terakhir masa jabatan Bupati Tagob Sudarsono Soulissa dan wakil bupati Burce Saleky mengalami masalah teknis dengan anggota DPRD yang tak cukup mempunyai pengalaman atau “*Keterampilan*” dalam melakukan pembahasan APBD Buru Selatan tahun 2015 yang mengakibatkan keterlambatan berlarut-larut dan belum ada titik temu penganggaran APBD 2015.

Berdasarkan pada permasalahan di atas, maka penulis tertarik menulis tentang **“Politik Anggaran Eksekutif dan Legislatif Pada Pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan Tahun 2015”**. Dengan rumusan masalah bagaimana politik anggaran eksekutif dan legislative pada pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan Tahun 2015?

B.Hasil dan Pembahasan

a. 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 (*Accomondation*) 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 Paradigma Interaksi

Gillin dan Gillin	Kimball Young	Tomatsu Shibutani
<p>Bentuk Interaksi adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Proses yang Asosiatif (Akomodasi, asimilasi, dan akulturasi). 2. Proses yang Disosiatif (Persaingan, pertentangan). 	<p>Bentuk Interaksi adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Oposisi (persaingan dan pertentangan). 2. Kerja sama yang menghasilkan akomodasi. 3. Diferensiasi (Tiap individu mempunyai hak dan kewajiban atas dasar perbedaan usia, seks, dan pekerjaan). 	<p>Bentuk Interaksi adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Akomodasi 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*). 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 pengendalian terhadap diri sendiri untuk memenuhi kepentingan tersebut.

b. 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 pilihannya.

C. Faktor-faktor yang mempengaruhi Proses pembuatan legislasi pada Pembahasan APBD

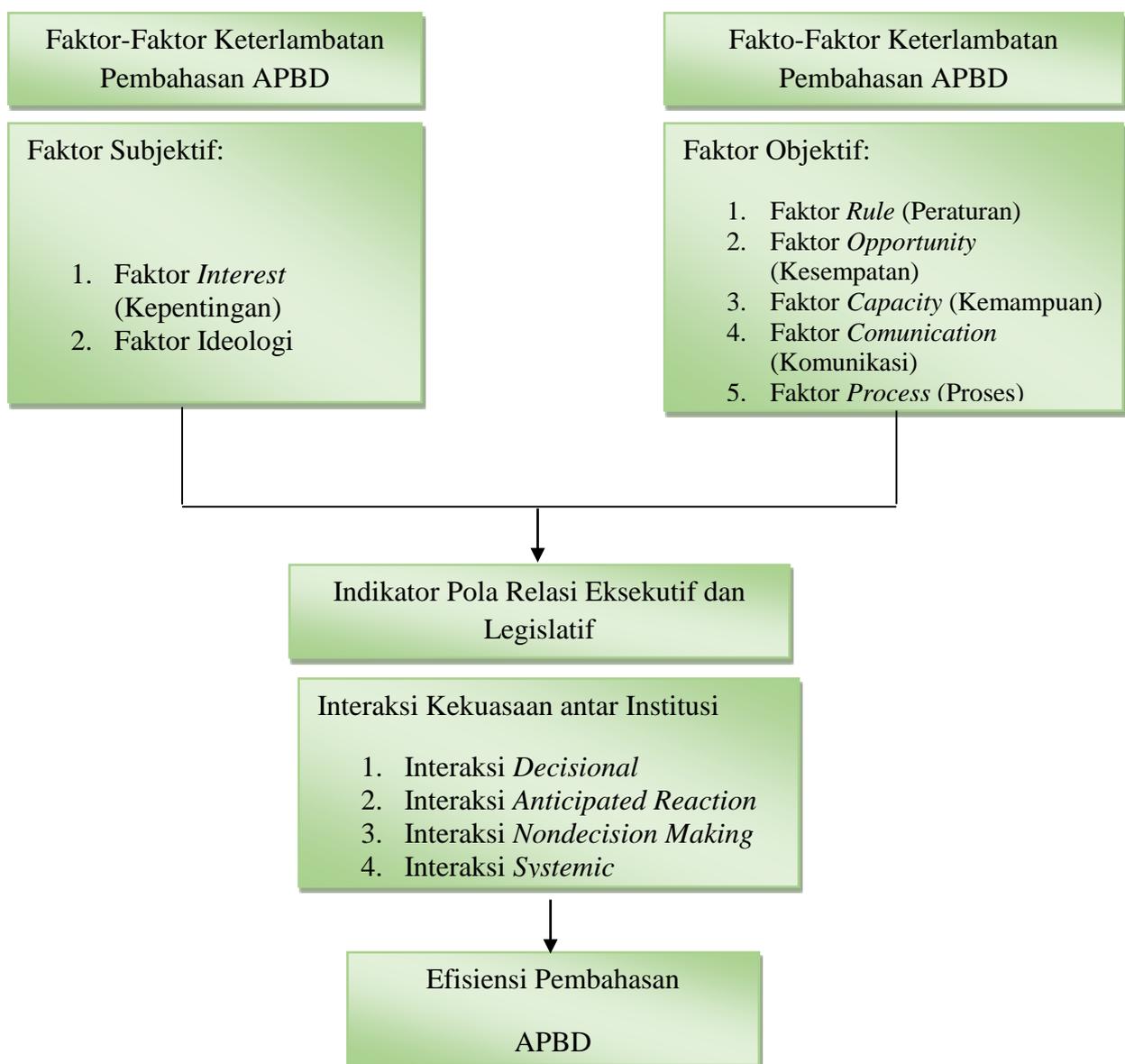
Sedangkan model ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology*). adalah untuk mengidentifikasi 7 (tujuh) faktor yang sering menimbulkan masalah berkaitan dengan berlakunya suatu hukum. Ketujuh

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.)

Tabel 3
Kerangka Pikir

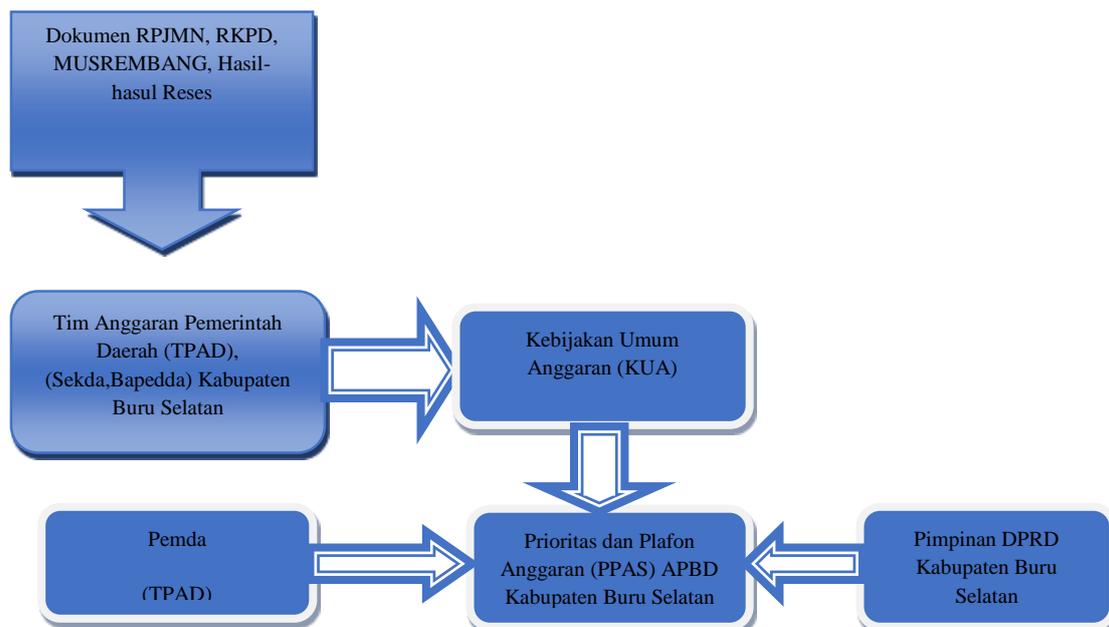


D. Pembahasan

1. Proses Penyusunan APBD Berdasarkan Perspektif Pola Relasi elit Lokal

Secara Prosedural, proses penyusunan dan mekanisme pola interaksi antara Pemerintah Kabupaten Buru Selatan dan DPRD pada perumusan APBD Tahun Anggaran 2015 yaitu perencanaan KUA dan PPAS umumnya tidak dapat dilepaskan dari mekanisme penganggaran daerah yang berlaku di Kabupaten Buru Selatan dengan ketentuan yang berlaku. Adapun Perumusan KUA-PPAS Kabupaten Buru Selatan Tahun 2015 berdasarkan Pada Tabel di bawah ini:

Tabel 4 Proses Penyusunan KUA-PPAS Kabupaten Buru Selatan Tahun Anggaran 2015



Sumber: Sekretariat Kabupaten Buru Selatan Tahun 2015

Berdasarkan Pada tabel di atas kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas serta Plafon anggaran Kabupaten Buru Selatan Tahun Anggaran 2015 yang telah ditetapkan merupakan landasan utama bagi pemerintah daerah untuk melangkah pada tahapan-tahapan selanjutnya yaitu tahapan Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang sepenuhnya

domain pemerintah kabupaten dalam hal ini Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TPAD). Sehingga mengacu pada nota kesepakatan KUA-PPAS, maka TAPD Kabupaten Buru Selatan secara institusi kelembagaan menyiapkan rancangan surat edaran kepada pemerintah daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagai dasar acuan kepada SKPD Kabupaten Buru Selatan dalam menyusun RKA-SKPD. Setelah RKA-SKPD dinilai dan di evaluasi oleh tim Anggaran Pemerintah Daerah (TPAD), selanjutnya disusunlah rancangan tentang APBD Tahun 2015 dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD Kabupaten Buru Selatan Tahun 2015.

2. Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD Pada proses Pembahasan KUA-PPAS

1. Pola Relasi *Decesional* Asosiatif

Pola Relasi *Decesional* dalam bentuk Asosiatif merupakan bentuk interaksi kepentingan antara Pemerintah Kabupaten dengan DPRD yang dirumuskan Pada tahapan RKA-PPAS APBD. pola interaksi antara kelembagaan dapat dilakukan dalam bentuk tawar menawar kepentingan yang dapat berlangsung melalui bentuk akomodasi misalnya bentuk *Coercion* di mana Pemerintah Kabupaten terpaksa mengakomodasi kepentingan DPRD dengan maksud untuk mengurangi tekan secara kelembagaan Legislatif dalam proses formulasi kebijakan Anggaran. Pola pertentangan yang berlangsung pada saat perumusan misalnya DPRD cenderung selalu melakukan penundaan jadwal persidangan untuk memperlambat proses perumusan anggaran, lembaga legilatif selalu menggalang pola kekuatan untuk melibatkan pihak-pihak eksternal dalam mempengaruhi Opini Publik bahwa cenderung DPRD Selalu mementingkan kepentingan konstituen.

Berdasarkan pada hasil observasi wawancara pada penelitian menunjukkan bahwa pola pertentangan yang terjadi pada saat perumusan APBD Kabupaten Buru Selatan Tahun Anggaran 2015 DPRD selalu menggunakan Kekuatan kewenangan

dalam mempengaruhi Keputusan Politik yang akan di putuskan. Menurut Salah satu Pimpinan DPRD Kabupaten Buru Selatan yaitu:

“Pada pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan Tahun Anggaran 2015 yang diawali oleh penyerahan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Platform Anggaran Sementara (PPAS) yang secara langsung di serahkan oleh Pemerintah Kabupaten Diwakili oleh Wakil Bupati Buce Ayub Saleky. Namun pada penyerahan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sudah melewati Jadwal yang ditentukan yaitu padahal yang sebenarnya pada tanggal 20 bulan juni sudah masuk pembahasan RKA-PPAS di DPRD ”. (Wawancara Kamis 21 Agustus 2015 Pukul 11:32 WIT).

Pada tahap perumusan penganggaran, secara proses terdiri dari proses penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) Serta Prioritas dan Platform Anggaran Sementara (PPAS) bahwa proses penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD), dan proses penetapan APBD Tahun 2015 di Kabupaten Buru Selatan. Berdasarkan pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 menyatakan penandatanganan nota kesepakatan atas rancangan KUA-PPAS antara kepala daerah dengan DPRD dilakukan paling lambat akhir bulan Juli. Namun yang terjadi adalah penandatanganan nota kesepakatan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan, kecuali TA 2013, sebagaimana tabel 3 berikut ini :

Tabel 5 Nota Kesepakatan KUA-PPAS Kabupaten Buru Selatan

No	Tahun	Tanggal Disepakati	Batas Waktu
1	2010	23 November 2010	31 Juli 2010
2	2011	20 Juli 2011	31 Juli 2011
3	2012	28 Agustus 2012	31 Juli 2012
4	2013	18 November 2013	31 Juli 2013
5	2014	24 Desember 2014	31 Juli 2014

Sumber: Bappeda dan Litbang Kabupaten Buru Selatan

Berdasarkan pada uraian nota kesepakatan KUA-PPAS maka ada beberapa Permasalahan yang menjadi penyebab keterlambatan dalam penandatanganan nota kesepakatan tersebut sudah terjadi sejak proses penyusunan rancangan KUA-PPAS di eksekutif. Hal tersebut dapat dilihat dari penyampaian rancangan KUA-PPAS kepada DPRD yang sering terlambat sebagai contoh rancangan KUA-PPA Tahun 2010 disampaikan kepada DPRD pada tanggal 31 Juli 2009 dengan Surat Bupati Nomor: 809/519 Tahun 2010. Sedangkan untuk rancangan KUA-PPAS Tahun 2014 baru disampaikan kepada DPRD pada tanggal 2 Desember 2014 dengan Surat Bupati Nomor: 903/524 Tahun 2014. (*Risalah Sidang DPRD Buru Selatan, 2015*).

2. Pola *Anticipated Reaction* Asosiatif

Pola relasi pada model yaitu bentuk interaksi yang terjadi dalam bentuk kooptasi, di mana pemerintah daerah menerima kewenangan DPRD untuk menjaga kestabilan pemerintahan daerah. Bentuk-bentuk interaksi juga terdapat dalam bentuk interaksi akomodasi yaitu bentuk *coercion* atau atas dasar keterpaksaan pemerintah daerah untuk menolak atau menerima kepentingan-kepentingan elit legislator. Interaksi aktor dalam melakukan perumusan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Buru Selatan Tahun Anggaran 2015 masih di dominasi pemerintah daerah sebagai aktor yang melakukan tahapan perumusan sampai pengajuan untuk di Bahas di tingkat paripurna DPRD.

Setelah rancangan KUA-PPAS disepakati menjadi KUA-PPAS, selanjutnya dilakukan penyusunan RAPBD, dimana menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, RAPBD disampaikan ke DPRD paling lambat minggu pertama bulan Oktober. Selama Tahun 2010 sampai 2015, RAPBD Kabupaten Buru Selatan Tahun Anggaran 2015 disampaikan kepada DPRD sebagaimana tabel 4 berikut ini :

Tabel 6 Penyampaian RAPBD Ke DPRD Kabupaten Buru Selatan

No	Tahun	Surat Bupati Ke DPRD	Tanggal Pengiriman	Batas Waktu
1	2010	889/520 Tahun 2010	26 November 2010	7 September 2010
2	2011	900/521 Tahun 2011	10 Agustus 2011	7 September 2011
3	2012	901/522 Tahun 2012	3 september 2012	7 September 2012
4	2013	902/523 Tahun 2013	27 November 2013	7 September 2013
5	2014	903/524 Tahun 2014	29 Desember 2014	7 September 2014

Sumber: Bappeda dan Litbang Kabupaten Buru Selatan

Berdasarkan ada uraian tabel di atas bahwa Proses penyusunan RAPBD diawali dengan dikeluarkannya surat edaran bupati tentang penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Pada penyusunan RKA-SKPD di Pemerintah Kabupaten Buru Selatan Tahun 2015 belum menggunakan kewenangan dan kekuasaan secara maksimal, hal ini menyebabkan kewajaran belanja pada program kegiatan hanya didasarkan persepsi penyusun maupun verifikator. Masalah-masalah di internal SKPD juga semakin memperlambat dalam penyusunan RKA-SKPD yaitu koordinasi yang tidak baik di internal SKPD dalam penyusunan RKA-SKPD, kesulitan dari SKPD dalam menyusun anggaran berbasis prestasi kerja yang dituangkan dalam RKA-SKPD dan kurangnya pemahaman dari SKPD terhadap peraturan tentang penyusunan anggaran.

3. Pola Interaksi *Non decisional* Asosiatif

Pola interaksi model *Nondecesional Making* merupakan bentuk pertemuan antara institusi Eksekutif dan Legislatif untuk menggunakan kekuasaan

wewenangnya ataupun sumber daya yang dimiliki dalam rangka untuk mempengaruhi pengambilan keputusan, baik menyangkut substansial maupun konteks APBD Kabupaten Tahun Anggaran 2015. Selain itu, bentuk pola interaksi yang digunakan antara lain penyebaran Isu publik, isu kelompok kepentingan untuk mendukung atau menentang proses penyusunan Anggaran.

Sedangkan untuk menganalisis pandangan Pemerintah Kabupaten dan DPRD menyangkut substansi dan konteks APBD Kabupaten Buru Selatan maka berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Sami Latbual bahwa menurutnya:

“Pada penyusunan APBD Kabupaten Buru Selatan Tahun 2015 dari tahapan pembahasan Program kerja di masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sudah di persoalkan terkait dengan substansi pembahasan anggaran, karena pada saat proses penyerahan KUA-PPAS dari Tim TPAD tidak menyerahkan Draf rancangan dari masing-masing SKPD. Sehingga dari pihak legislatif tetap menolak untuk melakukan pembahasan APBD pada tahapan berikutnya, karena memang SKPD harus menyerahkan draf program yang akan menjadi landasan untuk menyusun APBD Tahun 2015”. **(Hasil Wawancara Jumat 19 Agustus, Pukul 10:43 Wit).**

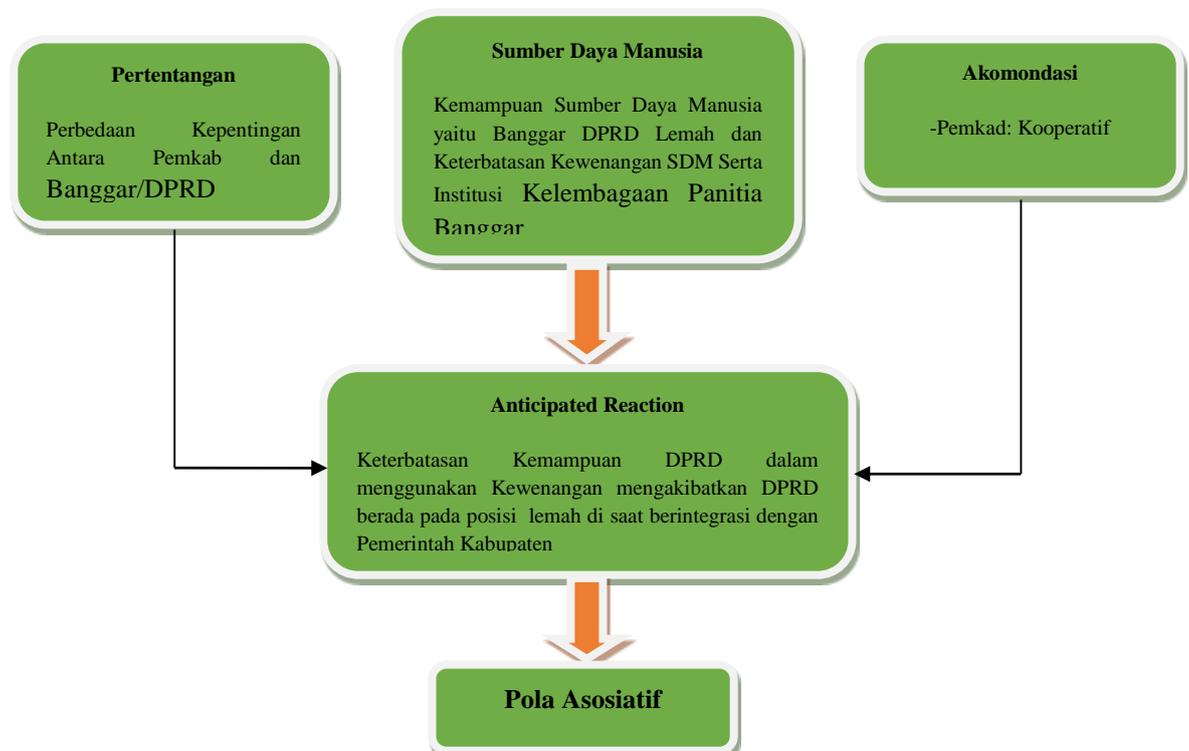
Berdasarkan pada hasil wawancara tersebut bahwa pembahasan APBD tahun 2015 terjadi pertentangan kepentingan antara aktor Eksekutif dan Legislatif daerah dalam memandang tentang substansi orientasi anggaran yang akan diputuskan pada rapat paripurna dilakukan oleh legislatif daerah. Pola Perilaku Aktor politik yang terjadi pada hasil kajian yang dilakukan adalah bahwa pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sudah tidak berjalan sesuai dengan mekanisme yang diterapkan, mulai dari pembahasan KUA, pada pembahasan PPAS, paripurna tentang penjelasan Bupati terhadap RAPBD dan Nota keuangan, paripurna tentang pandangan fraksi terhadap Nota Keuangan, pembahasan RKA-SKPD di tingkat panitia Anggaran, pembahasan tingkat komisi,

penyerasian anggaran ditingkat panitia ditingkat panitia anggaran, paripurna untuk penetapan perda anggaran.

4. Pola Interaksi *Sistemic* Asosiatif

Pola interaksi *Sistemic* merupakan model relasi antara eksekutif dan legislatif sangat dipengaruhi oleh sistem politik, ekonomi, dan sosial. Sehingga pada konteks eksekutif maupun legislatif daerah dalam menyusun anggaran publik yaitu pada penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Platform Anggaran (PPAS) tidak bebas nilai dari kepentingan dan tuntutan berbagai macam kelompok kepentingan. Pola pembentukan kepentingan dari satu kelompok yang memiliki sumber daya dan kekuatan politik lebih besar dibandingkan dengan kelompok lainnya cenderung dapat mempengaruhi keputusan kebijakan anggaran.

Tabel 7 Pola Hubungan Eksekutif dan Legislatif Pada Pembahasan KUA-PPAS Kabupaten Buru Selatan



Proses terjadi pada pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan Tahun 2014 yaitu dari penyusunan KUA-PPAS yang melakukan penyusunan prioritas pembangunan daerah tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya antara lain karena kendala keterbatasan dana pembangunan, waktu dan sumber daya manusia. Maka prioritas pembangunan daerah Kabupaten Buru Selatan harus diupayakan untuk diproyeksikan sehingga dapat mengatasi permasalahan yang di hadapi secara optimal.

Tabel 8 Pola Relasi Pemetaan Pemangku Kepentingan Eksekutif dan Legislatif

IMAGE	LEGISLATIF	EKSEKUTIF	EKSPRESI
Kebijakan/ APBD	Membuat dan Membahas KUA-PPAS dan RAPBD	Mengusulkan APBD dan Melaksanakan kebijakan APBD	1). Pola Eksekutif Selalu hirarki otoritas. 2). Pola Relasi Legislatif cenderung menggunakan Supremasi Politik dalam Memandang Kebijakan APBD
Fakta/Pola Kepentingan	1). Pola Relasi Kepentingan konstituennya yang di saring melalui masa Reses. 2). Pada Pembahasan APBD di Tingkat Komisi, Banggar DPRD dan Pembahasan RAPBD Kepekaan Politik sangat menonjol. 3). Relasi Interaksi untuk melakukan pertanggungjawabkan kepada konstituennya.	1). Eksekutif selalu mengutamakan pola fakta dan pemahaman atau pengetahuan anggaran. 2). Eksekutif cenderung berdasarkan pada keahlian yang netral. 3). Interaksi Eksekutif cenderung mengandalkan kemandirian teknis dalam perumusan Kebijakan.	1) Legislatif cenderung menekan pertanggungjawaban kepada konstituennya. 2). Relasi Legislatif cenderung Rasionalitas Politik. 3). Relasi Eksekutif cenderung Rasionalitas Administrasi.

Energi/Equilibrium	1). Legislatif mengartikulasikan kepentingan secara luas dan tidak terorganisir. 2). Legislatif sangat bernafsu, partisipan, idealistik dan ideologi. 3) Legislatif cenderung mencari pamor dengan memunculkan permasalahan agar dapat memberikan energi.	Legislatif	1). Eksekutif cenderung mengartikulasikan kepentingan kepada Klien dan terorganisir. 2). Eksekutif cenderung hati-hati dalam membuat keputusan terpusat dan pragmatis. 3). Eksekutif cenderung mengatur kepentingan secara berlahan dan memberikan keseimbangan pada kebijakan.	1). Partisipan 2). Eksekutif cenderung politis
Hibrida Murni	Sama (Karakteristik berbaur)	Sama (Relasi Berbaur)	Mempolitisasi Eksekutif dan membirokratisasi Legislatif	

Sumber: Hasil Analisis Lapangan Tahun 2015

Berdasarkan pada tabel di atas, menguraikan bahwa pola relasi eksekutif dan legislatif yang sangat sederhana yaitu Lembaga legislatif hadir untuk membuat kebijakan sedangkan lembaga eksekutif untuk melaksanakan kebijakan. Gambaran tersebut di atas menjelaskan bahwa pada pembahasan anggaran APBD dari tahapan KUA-PPAS sampai pada pengesahan APBD yaitu sangat terlihat pola relasi hirarki otoritas dan supremasi politik. Maka dengan semakin meningkatnya peran eksekutif dalam pembahasan anggaran, kewenangan supremasi politik legislatif dapat di administrasikan kepentingan-kepentingan yang berkembang di ruangan sidang.

Image Fakta Kepentingan: berangkat dari pandangan bahwa baik legislatif maupun eksekutif berpartisipasi dalam pembahasan APBD, namun dengan kontribusi yang berbeda. Pada pembahasan APBD yang dimulai dari KUA-PPAS yang dilakukan rancangan oleh tim anggaran pemerintah daerah (TPAD), cenderung eksekutif didasarkan pada fakta dan pengetahuan yang di peroleh melalui forum Musrembang tiap tahunnya. Maka pada setiap pembahasan APBD di tahapan Badan anggaran (Banggar) serta Komisi, lembaga legislatif

kecenderungan berdasarkan pada kepentingan dan nilai-nilai yang di peroleh pada masa reses di daerah pemilihan (Dapil). Sehingga mengakibatkan adanya dua perbedaan tajam dalam mengespresikan anantara rasionalitas administrasi dan rasionalitas politik.

Image energy/equilibrium: berangkat dari asumsi baik legislatif maupun eksekutif selalu ada dalam pembahasan APBD, kedua-duanya saling memperlihatkan aspek politik. Pola relasi legislatif mengartikulasikan kepentingan secara luas di masyarakat dan para individu tidak terorganisir dengan kepentingan yang menyebar. Sedangkan pola relasi eksekutif hanya mengartikulasikan kepentingan para klien yang terorganisir. Tafsir atas perbedaan peran merupakan pembagian tugasnya para legislatif Nampak sangat bernafsu, partisipan, idealistik dan ideologi. Sedangkan eksekutif bersifat hati-hati dalam membuat keputusan, terpusat, praktis dan pragmatis. Para legislatif mencari publissitas, memunculkan masalah-masalah inovatif, dan memberikan energy terhadap kebijakan anggaran. Sedangkan eksekutif tidak mencari publisitas “kantoran” mengatur penyelesaian kepentingan secara berlahan dan memberikan keseimbangan pada kebijakan anggaran.

Image hibrida murni: pandangan yang terakhir meneruskan kecenderungan yang muncul pada pembahasan anggaran yaitu perpaduan legislatif dan eksekutif pada perumusan anggaran. Gambaran tersebut menyatakan bawah perumusan anggaran tidak Nampak perembedaan pola peran legislatif dan eksekutif dalam kebijakan. Namun yang terjadi adalah kelahiran fenomena “hibrida murni” secara singkat dapat dikatakan telah terjadi “birokratisasi politik dan politisisasi eksekutif”.

3. Pola Hubungan Eksekutif dan Legislatif Pada Pembahasan Rancangan APBD Kabupaten Buru Selatan

Pada dasarnya pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Buru Selatan Tahun Anggaran 2015, mengacu pada pembahasan

Rancangan Perda pada Umumnya, seperti yang diatur dalam keputusan DPRD Nomor 08DPRD/X/2014 Tentang Penetapan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Buru Selatan. Dari keseluruhan tahapan-tahapan terlihat bahwa Tahap III merupakan tahapan yang sangat krusial, karena pola hubungan yang akan terjadi pada serangkaian proses yang menyangkut pada penentuan dan penyilangan angka-angka pada RKA-PPAS yang diajukan untuk dilakukan pembahasan di tingkat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada pembahasan tingkat III merupakan serangkaian proses yang di dalamnya menetapkan sumber-sumber pengalokasian anggaran daerah dan mendukung program kerja masing-masing SKPD atau kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun 2015.

Selama tahun 2010 sampai 2015, RAPBD disetujui oleh DPRD sebagaimana tabel 5 berikut ini :

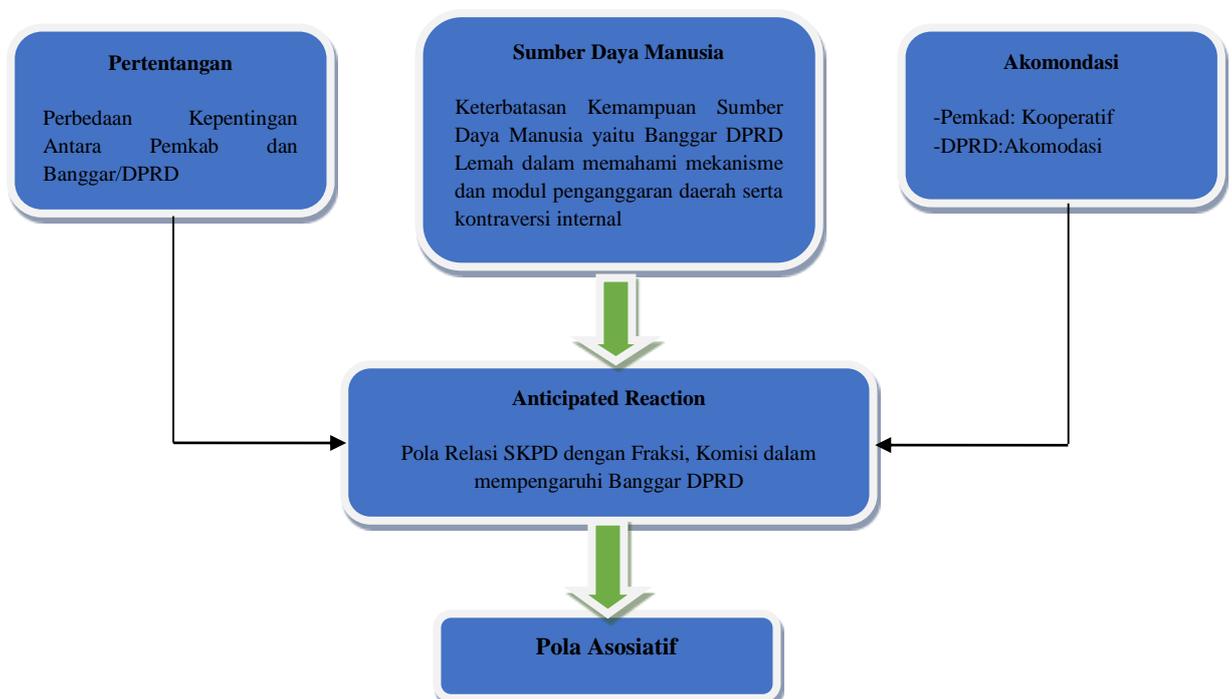
**Tabel 9 Keputusan DPRD tentang Persetujuan atas
Ranperda tentang APBD**

NO	Tahun	Keputusan DPRD	Tanggal Penetapan	Batas Waktu
1	2010	Nomor: 3 Tahun 2010	13 Januari 2010	30 November 2010
2	2011	Nomor: 2 Tahun 2011	12 Desember 2011	30 November 2011
3	2012	Nomor: 2 Tahun 2012	24 Januari 2012	30 November 2012
4	2013	Nomor: 2 Tahun 2013	18 Januari 2013	30 November 2013
5	2014	Nomor: Tahun 2014	29 Januari 2014	30 November 2014

Sumber: Sekretariat Dewan DPRD Kabupaten Buru Selatan

Berdasarkan hal tersebut semakin memperkuat argumen dan persoalan bahwa dalam penyusunan anggaran di Kabupaten Buru Selatan tahun 2014 untuk tahun anggaran 2015 belum berorientasi pada peningkatan kinerja dan pelayanan. Hal-hal yang ditandai dengan buruknya pola interaksi pemerintah daerah dan DPRD dalam merespon segala kebutuhan masyarakat karena di sebabkan oleh orientasi penyusunan anggaran yang lebih banyak pada kegiatan-kegiatan yang menimbulkan profit untuk kepala satuan kerja perangkat daerah maupun instrumen birokrasi yang lain. Dengan berbagai pertimbangan logis dan realita penyusunan anggaran yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Kabupaten Buru Selatan tahun 2014 dan atas dasar berbagai usulan pembangunan hasil reses dewan yang kurang diakomodir menyebabkan pembahasan anggaran menjadi terkendala.

Tabel 10 Pola Relasi Pemerintah Kabupaten dan DPRD pada Pembahasan Rancangan APBD Tahun 2015



Masalah pertentangan persepsi terkait dengan wewenang antara pemerintah kabupaten Buru Selatan dengan Badan Anggaran (Banggar) DPRD ini dalam

perkembangan selanjutnya dapat terjadi konravensi yang berdasarkan ketidakpercayaan masing-masing pihak. Pola pertentangan persepsi tersebut antara Pemerintah Kabupaten Buru Selatan dengan Badan Anggaran (Banggar) DPRD terkait dengan kewenangan untuk mengkaji RKA-SKPD. Pertentangan kepentingan di antara dua institusi akan mempertajam perbedaan tentang kewenangan dalam melakukan penyilangan Anggaran yang terdapat dalam Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) Buru Selatan Tahun 2015.

Pada dasarnya kecenderungan DPRD untuk menerima draf KU-PPAS yang di konsepskan oleh oleh Pemerintah Kabupaten Buru Selatan bukan karena wewenang DPRD Lebih lemah dari Pemerintah Daerah, namun karena ketidakmampuan DPRD menggunakan kewenangan secara maksimal dan proposional. Oleh karenanya, Ketidakmampuan DPRD dalam menggunakan kewenangan disebabkan karena keterbatasan sumber daya manusia (SDM) dalam memahami informasi serta data kebijakan kebutuhan masyarakat di daerah konstietuennya. Pada sisi yang lain bahwa pada pembahasan APBD Buru Selatan Tahun 2015 terjadi dinamika kelompok kelembagaan dalam pengambilan keputusan, maka peneliti menilai bahwa sebenarnya belum maksimalnya kemampuan membina kerja sama antar sektor yang baik dan harmonis dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Sehingga pola interaksi yang terjadi belum mencerminkan untuk mengesampingkan kepentingan pribadi ataupun kelompok dalam merumuskan Programa kerja yang berorientasi pada masyarakat.

Tabel 11 Temuan Pola Relasi Eksekutif dan Legislatif Pada Proses Pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan Tahun 2015

Relasi Kepentingan	Perumusan KUA dan PPAS	Pembahasan APBD
Relasi Kepentingan dalam Pembahasan APBD	Pada Proses pembahasan APBD setiap aktor mempunyai perbedaan kepentingan. Pihak eksekutif memiliki kepentingan untuk mencapai kesepakatan yang sudah di rumuskan pada Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD yang di sepakati. Sedangkan kepentingan Legislatif memperjuangkan kesepakatan masyarakat yang di temukan pada masa reses di daerah konstituennya maka kepentingannya untuk meningkatkan kesejahteraan pada pembahasan KUA dan PPAS	Relasi Eksekutif pada pembahasan APBD cenderung mengusulkan program yang di usulkan melalui kesepakatan masing-masing SKPD Melalui dokumen Rencana Kerja Anggaran (RKA). Sedangkan relasi Legislatif selalu memperjuangkan Program dan besaran Anggaran yang di usulkan oleh Eksekutif. Jika terjadi pertentangan pada pembahasan Anggaran maka eksekutif cenderung akomodasi sedangkan Legislatif cenderung kompromistik.
Relasi Perilaku dalam pembahasan APBD	Relasi Eksekutif pada proses penyusunan KUA dan PPAS lebih menguasai dan dominan sehingga eksekutif cenderung menyusun APBD Berdasarkan pandangan program yang sudah di di susun pada RKA SKPD	Relasi perilaku pada pembahasan APBD cenderung menguasai dan memainkan peran sentral dalam melakukan pandangan-pandang program yang di butuhkan berdasarkan dokumen dan data Reses di daerah konstituennya. Akibatnya perilaku Legislatif cenderung menunjukkan sikap pertentangan pandangan terhadap rencana anggaran yang di usulkan Eksekutif.

H. Kesimpulan Dan Saran

A. Kesimpulan

Berdasarkan pada hasil penelitian yang telah diuraikan di Pembahasan di atas dapat diuraikan bahwa pola interaksi eksekutif dan legislatif pada pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2015 yaitu sebagai berikut:

1. Pola interaksi Eksekutif dan Legislatif pada Pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan Tahun 2013 lebih di dominasi Pola Interaksi *Decesional* Yaitu Pola pertentangan yang berlangsung pada perumusan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Platfom Anggaran Sementara (PPAS) sehingga mengakibatkan keterlmabatan penetapan APBD, pola interaksi kekuasaan yang terjadi tawar menawar (*barganing*) untuk melakukan pertukaran kepentingan legislatif kepada Eksekutif yang tidak diakomodir Pada Rencana Kerja Anggaran (RKA) di masing-masing SKPD.
2. Pola relasi Eksekutif dan Legislatif Pada pembahasan KUA dan PPAS di pembahasan APBD Tahun 2015 lebih di dominasi pola interaksi *Anticipated Reaction* yaitu Pemerintah Kabupaten Buru Selatan menerima kepentingan DPRD yang mejadi rekomendasi Reses untuk menjaga kestabilan pembahasan APBD Tahun 2015.
3. Pada pembahasan RKA Kabupaten Buru Selatan terjadi pola relasi Eksekutif dan Legislatif yang lebih didominasi oleh 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.

B. Saran

Berdasarkan pada hasil penelitian yang telah di uraikan pada Bab V dan kesimpulan yang telah di paparkan di atas, maka penulis dapat memberikan beberapa saran yaitu sebagai berikut:

1. Pola Relasi Eksekutif dan legislatif pada pembahasan APBD harus di berdasarkan panduan Undang-undang maupun Peraturan Menteri sebagai mekanisme pendukung untuk melakukan pembahasan anggaran sesuai dengan Jadwal yang sudah di tentukan.
2. Pola interksi pada sebelum pengesahan APBD di Perdakan harus dilakukan kegiatan uji publik kepada masyarakat secara kolektif untuk mengetahui alokasi anggaran APBD tahun berikutnya, dan kegiatan tersebut dapat memberikan saran dan kritik yang konstruktif.
3. Pola hubungan pemerintah daerah (eksekutif) dan DPRD (Legislatif) yaitu sangat diperlukan kordinasi antara lembaga, peningkatan inovasi SKPD dan Badan Anggaran (Banggar) dalam melakukan penyusunan program kerja di masing-masing SKPD dan mampu meformulasikan segala usulan melalui forum Musrebang maupun masa reses yang di lakukan oleh legislatif.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. 1987. *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Editor, Rajawali Press, Jakarta
- Astawa, I Gde Panca. 2008. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Haryadi, 2003, “Kedudukan dan Peranan Badan Legislatif Daerah” dalam Abdul Gafar Karim (editor), 2003. *Kompleksitas persoalan otonomi daerah di Indonesia* Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Local Governance Support Program, 2007, *Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah*, USAID, Jakarta.
- Madani, Muhlis. 2011. *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Kameyama, Takuji et.al. 2003. *Manual Review Regulasi Indonesia*. Proyek Peningkatan Deregulasi dan Kompetisi, Jakarta.
- Seidman, Ann, Seidman, Robert B. and Abeyserkeve, Nalin. 2001. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis, Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*. Terjemahan oleh Usfunan, Johannes et.al. Proyek ELIPS, Jakarta.
- Soemarjan, Selo dan Soemardi, Soelaeman 1964, *Setangkai Bunga Sosiologi*, Jakarta Yayasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Sirajudin, dkk, 2008, *Legislative Drafting: pelebagaan Metode Partisipatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan*, penerbit In-Trans Publishing Malang.
- Setiabudi, Elly M dan Kolip, Usman 2011. *Pengantar Sosiologi “Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial: teori dan Aplikasi, dan Pemecahannya”*. Jakarta. Penerbit Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
- Kimball Young, Raymond W. Mack. 1959. *Sociology and Social Life*. New York: American Company.
- Wismar E, 2004, Yogyakarta, Analisis Peranan Badan Legislatif Daerah Dalam Pembentukan Perda (Studi di DPRD Kota Yogyakarta), Tesis, Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.
- Wayne Parson, 2005, *Public Policy*, Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan, Jakarta: Prenada Medi