

Relasi DPRD dan Pemerintah Daerah dalam Kebijakan Anggaran di Kabupaten Luwu 2020

Muhammad^{1*}, Hajaruddin²

¹Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia, Indonesia

²Departemen Ilmu Politik, FISIP, Universitas Hasanuddin, Indonesia

Email korespondensi: alhamid.muhammad41@gmail.com

Abstract: This paper aims to show the dynamics of the interactions that occur between the executive and legislative institutions in the process of preparing the Regional Budget Draft (RAPBD) of Luwu Regency. The Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) is a document submitted by the executive agency in this case the regional head to the legislative body, namely the Luwu Regency Regional People's Representative Council (DPRD) for joint discussion. This study uses qualitative methods in the data collection process. The results of this study then show that although both the legislative and executive institutions have the same goal of creating the welfare of the people of Luwu Regency, the two institutions then have different tendencies in their efforts to improve the welfare of the community which then appears in the different views of the two institutions in the preparation of the APBD. Problems then surfaced when the DPRD rejected the loan plan proposed by the regional head in the RAPBD. This condition was then exacerbated by the less harmonious relationship between the regent and deputy regent and their respective interests. The dynamics that occur show that the process of preparing the APBD until it is agreed and ratified into a regional regulation is a long process and involves many interests from each of the actors involved in the process.

Keyword (s): *Regional Revenue and Expenditure Budget, Regional Head, Regional House of Representatives, Luwu.*

Pendahuluan

Salah satu aspek penting yang dibawa oleh reformasi adalah terjadinya alih kekuasaan dari yang otoriter menjadi demokratis. Sebagai akibat transformasi ini maka diberlakukanlah reformasi kekuasaan dari sentralisasi ke desentralisasi (Halim, 2018). Kekuasaan tidak hanya bergeser secara vertikal dari tingkatan atas ke bawah dimana pembagian tersebut antara beberapa tingkat pemerintahan yang oleh Carl J Fredrich disebut sebagai pembagian kekuasaan secara territorial (Efriza, 2016), selain itu juga pembagian kekuasaan terjadi secara horizontal.

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

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

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

Desentralisasi yang mengemuka pasca reformasi tahun 1998 telah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengaturan berbagai aspek yang ada di daerahnya. Bentuk desentralisasi yang paling nyata adalah desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal terwujud dalam penyusunan anggaran daerah yang dilakukan setiap tahun. Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) yang dilakukan setiap tahun melibatkan lembaga eksekutif sebagai penyusun rancangan dokumen anggaran dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai perwakilan masyarakat yang memiliki fungsi Penggaran (*budgeting*) yang bertujuan untuk menelaah penganggaran daerah.

Interaksi yang terbangun antara lembaga eksekutif dan legislatif di daerah dalam penyusunan APBD diharapkan akan mampu bersinergi. Dengan demikian kedua lembaga dapat bekerja secara maksimal untuk melaksanakan fungsi-fungsi politiknya yang bertujuan untuk mempercepat pembangunan yang demokratis pada konteks masyarakat lokal.

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

Pembatasan waktu persetujuan APBD antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan ketentuan dalam Undang undang No 23 Tahun 2014 Pasal 312 Ayat (1) paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun atau 31 November. Ketentuan ini bersifat wajib sehingga jika tidak dilaksanakan sesuai dengan aturan itu akan dikenai sanksi administratif sesuai Pasal 312 Ayat (2) berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 6 (enam) bulan. Jika

keterlambatan tersebut disebabkan karena pemerintah daerah yang terlambat sesuai tahapan dan jadwal proses penyusunan APBD.

Pada dasarnya, Undang-Undang No 23 tahun 2014 telah menekankan bagaimana hubungan yang seharusnya terbangun antara eksekutif dan legislatif dalam penyusunan APBD dengan memberikan penekanan pada adanya proses pembahasan bersama melalui beberapa tahap dalam rentang waktu yang telah ditentukan. Tetapi, dalam perkembangannya, pembahasan APBD yang dilakukan secara bersama oleh pemerintah daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) tidak dapat dilepaskan dari bias relasi kekuasaan antara pemerintah daerah dan DPRD. Hubungan yang terbangun diantara kedua lembaga tersebut tidak selalu berjalan baik. Realitanya hubungan antara kedua lembaga tersebut sangat sarat akan adanya konflik kepentingan yang kemudian berimplikasi pada proses pembahasan RAPBD yang seringkali tidak menemui titik kesepakatan diantara kedua lembaga.

Salah satu daerah yang memperlihatkan adanya kesulitan untuk mencapai titik temu dalam pembahasan RAPBD adalah Kabupaten Luwu. Pembahasan RAPBD Kabupaten Luwu 2020 dilakukan dalam rentang waktu yang telah melewati batas waktu yang ditentukan. Tahapan pembahasan RAPBD dilakukan dalam jangka waktu yang lebih lama sehingga baru ditetapkan dalam suatu bentuk peraturan daerah pada 27 Desember 2020 yang menunjukkan bahwa proses pembahasannya telah melewati batas waktu yang ditetapkan yakni 31 November. Kondisi ini terjadi karena pembahasan RAPBD yang dilakukan antara lembaga eksekutif dan legislative berlangsung alot. Secara personal atau melalui tanggapan fraksi anggota DPRD Kabupaten Luwu memberikan perhatian pada rancangan anggaran yang diajukan oleh pemerintah daerah. Tetapi kemudian, tanggapan yang diberikan oleh pemerintah daerah sebagai jawaban atas setiap pertanyaan yang diajukan oleh anggota DPRD dinilai belum memadai dan belum mampu menjawab pertanyaan dari anggota DPRD. Kondisi yang berlangsung dalam jangka waktu yang cukup lama ini pada akhirnya berimplikasi pada pembahasan anggaran yang membutuhkan waktu lebih lama.

Pembahasan RAPBD yang membutuhkan waktu lebih lama ini disebabkan oleh adanya penolakan yang dilakukan oleh Badan Anggaran (Banggar) DPRD Kabupaten Luwu. Banggar Kabupaten Luwu menolak rencana pinjaman daerah sebesar 200 Milyar yang tertera dalam draft Kebijakan Umum Anggaran (KUA – PPAS). Penolakan itu dilakukan karena banggar tidak mendapatkan penjelasan yang memuaskan dari pemerintah daerah terkait dengan pemanfaatan dana pinjaman yang diajukan tersebut sehingga pada saat paripurna penetapan (KUA – PPAS) rencana pinjaman tersebut akhirnya dihapus. Tetapi, setelah penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten, pemerintah daerah kembali mengusulkan kepada DPRD untuk menyetujui pinjaman tersebut dan akan dimasukkan dalam anggaran perubahan 2020.

Dalam proses tersebut, DPRD Kabupaten Luwu juga menyoroti tidak hadirnya Bupati Luwu atau unsur pimpinan eksekutif dalam sidang paripurna dengan agenda jawaban Bupati Luwu terhadap pandangan umum fraksi. Legislator PAN Wahyu Napeng melakukan protes dan *walk out*. Menurutnya pembahasan APBD merupakan bagian sangat penting dalam menentukan prioritas penggunaan anggaran menyangkut hajat hidup seluruh masyarakat Kabupaten Luwu, dengan alasan itu kemudian kehadiran Bupati Kabupaten Luwu atau PJ Sekda Kabupaten Luwu menjadi sangat penting.

Dinamika tersebut menunjukkan bagaimana relasi kekuasaan terjadi antara eksekutif dan legislatif dalam pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Masing-masing lembaga berupaya untuk upaya melakukan perubahan dan mempertahankan prioritas anggaran masing-masing. Meskipun hubungan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif telah terkarakteristik secara fungsi, tetapi interaksi kekuasaan tidak serta merta dapat berjalan dengan baik (Wance dan Suranto, 2017). Kondisi ini kemudian sangat dimungkinkan untuk terjadi karena kekuasaan yang dimiliki oleh kedua lembaga tersebut. Nampak kecenderungan adanya upaya saling rebut pengaruh diantara kedua lembaga tersebut dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Sebagai hasil dari desentralisasi politik (desentralisasi kekuasaan), peran lembaga - lembaga publik tersebut juga ditentukan oleh peran aktor aktor yang mendesakkan kepentingan kepentingannya pada pembuatan kebijakan melalui alokasi APBD. Pemerintah daerah dalam hal ini Bupati dan anggota DPRD terpilih merupakan hasil dari proses pemilu yang berlangsung dalam negara demokrasi dengan sistem pemilihan langsung yang diimplementasikan di Indonesia. Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh Bupati merupakan hasil dari kontestasi Pilkada dimana Bupati memiliki visi misi yang akan menjadi arah bagi setiap kebijakan yang akan diambil dimasa pemerintahannya.

Di sisi lain, DPRD sebagai bagian dari proses pembuatan kebijakan adalah individu-individu yang membawa aspirasi dari kelompok atau daerah pemilihannya. Perdebatan-perdebatan yang muncul antara kedua lembaga tersebut merupakan perwujudan dari adanya kontestasi kepentingan. Ditahap ini, keputusan alokasi pembangunan melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten nampak dalam lanskap institusional yang terfragmentasi dengan kekuasaan kontrol yang lebih tersebar. Akibatnya kekuasaan sebagai upaya kontrol atau pengaruh atas pihak lain terus jalan agar masing-masing aspirasi terpenuhi yang menyebabkan relasi yang timbul antara kedua lembaga ini menjadi nampak sangat dinamis (lihat Abdullah, 2012). Berdasarkan gambaran tersebut, tulisan ini mencoba menunjukkan bagaimana interaksi antara eksekutif dan legislatif dalam penyusunan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Luwu, Provinsi Sulawesi Selatan.

Metode

Tulisan ini berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Kabupaten Luwu Provinsi Sulawesi-Selatan terkait dengan penyusunan APBD Tahun 2020, dinamika antara eksekutif dan legislatif menjadi perhatian publik. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif dilakukan dimulai dengan melakukan konstruksi realitas, konstruksi subjektif dari mereka yang diteliti dan proses penelitian sebagai tindakan konstruktif. Penelitian kualitatif digunakan oleh peneliti memahami bagaimana relasi kekuasaan antara eksekutif dan legislatif dalam menyusun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Luwu 2020. Penelitian ini dianggap penting untuk mencermati relasi kekuasaan antara dua lembaga pemerintahan tersebut bekerja.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kabupaten Luwu adalah salah satu kabupaten di Sulawesi Selatan yang beribukota di Belopa. Kabupaten Luwu berada di sebelah timur laut Provinsi Sulawesi Selatan dengan jarak sekitar 300 Km dari kota Makassar. Secara administratif, Kabupaten Luwu terdiri atas 22 kecamatan yang terdiri dari 207 desa dan 20 kelurahan.

Dalam ketentuan Umum Undang-Undang No 23 tahun 2014 disebutkan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah menurut asas otonomi, dan tugas perbantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Salah satu bagian dari otonomi daerah adalah desentralisasi fiskal dimana pemerintah daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran. Berdasarkan amanat Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah harus dibicarakan secara bersama oleh pemerintah daerah yang diwakili oleh bupati dan lembaga legislatif dalam hal ini adalah DPRD Kabupaten Luwu.

Dalam hal ini kepala daerah mengajukan rancangan perda tentang APBD. Rancangan perda yang diajukan ini disertai dengan penjelasan dan dokumen pendukung yang relevan agar Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diajukan oleh pemerintah daerah dapat disetujui secara bersama. Kondisi ini memperlihatkan adanya relasi kekuasaan yang terbangun diantara kedua lembaga tersebut terkait dengan wewenang yang diamanahkan oleh undang-undang.

Relasi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam pembahasan rancangan APBD akan sangat menentukan arah kebijakan anggaran daerah. Sebagai dua lembaga yang sama-sama merupakan hasil pemilihan langsung masyarakat melalui pilkada dan pemilihan legislatif ditingkat daerah, kedua lembaga tersebut memiliki tanggungjawab untuk mewakili kepentingan masyarakat. Dengan demikian, secara kelembagaan kepentingan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga mengharuskan mereka untuk dapat mengimplementasikan kewenangannya secara tepat. Tujuan dari relasi antar lembaga ini tentu berupaya memastikan setiap perencanaan dan program yang terdapat dalam dokumen APBD pada akhirnya akan secara sungguh-sungguh memberikan kemanfaatan bagi masyarakat. Relasi kuasa tidak serta merta terkait dengan siapa yang mendominasi, tetapi terkait juga dengan bagaimana kekuasaan tersebut dapat digunakan secara efektif atau menciptakan daya kekuasaan yang lebih untuk mempengaruhi pihak yang lain dalam pengambilan keputusan (Lihat Bencherki dkk, 2020).

Interaksi eksekutif dan legislatif di Kabupaten Luwu dalam pembahasan rancangan KUA-PPAS Anggaran Tahun 2020 dapat diamati dari rencana strategis pemerintah yang diterjemahkan dari tema Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) *“Optimalisasi Sumber Daya Manusia Dalam Membangun Infrastruktur Untuk Pelayanan Publik dan Pendapatan Daerah”*. Hal tersebut disampaikan dalam pidato pengantar oleh Bupati Luwu.

Berdasarkan hal tersebut pemerintah daerah berupaya memasukkan pinjaman daerah dalam rancangan yang diajukan untuk sembilan titik peningkatan infrastruktur jalan dan satu jembatan dengan jumlah anggaran sebesar 187,6 Milyar serta revitalisasi ruang publik sebesar Rp. 26.250.000.000,-. tetapi melalui dinamika yang terjadi dalam proses pembahasan diantara kedua lembaga berujung pada keputusan bahwa rencana pinjaman yang diajukan oleh pemerintah daerah ditolak oleh DPRD Kabupaten Luwu karena kurangnya argumentasi pendukung yang mampu meyakinkan para anggota DPRD untuk melihat urgensi dari pinjaman tersebut. Ditolaknya rencana pinjaman oleh DPRD berimplikasi pada tidak diakomodirnya pinjaman daerah tersebut dalam pembahasan KUA-PPAS sementara disisi lain, anggaran revitalisasi lapangan

memicu terjadinya perdebatan alot ketika hal tersebut menjadi bagian dari pembahasan rancangan APBD yang berujung pada terjadinya pergeseran anggaran.

Kondisi ini memperlihatkan adanya kecenderungan cara pandang yang berbeda mengingat upaya pemerintah daerah untuk memasukkan pinjaman daerah untuk sembilan titik pembangunan ruas jalan dan satu jembatan didasari oleh pertimbangan yang bertujuan untuk percepatan pelayan, efisiensi anggaran dan mendorong kreatifitas daerah dalam meningkat Pendapatan Asli Daerah. Bagi pemerintah daerah pengajuan pinjaman pada tahun anggaran 2020 akan menghindari terjadinya inflasi harga akibat terjadinya perbedaan volume pekerjaan dengan jumlah uang yang sama. Oleh karena itu pinjaman daerah pada tahun yang berbeda dipastikan akan memiliki nilai atau volume pekerjaan meski dengan jumlah dana yang digunakan sama.

Dengan argumen tersebut, Pemerintah Daerah mencari sumber pendanaan alternatif untuk biaya pinjaman. Pemerintah Daerah kemudian memasukkannya kedalam dokumen Rancangan KUA-PPAS yang diserahkan ke DPRD Kabupaten untuk dibahas bersama agar anggaran muncul dalam dokumen KUA-PPAS sebagai acuan untuk melakukan pinjaman daerah. Dengan memasukkan pinjaman tersebut kedalam Prioritas Platfon Anggaran Sementara akan muncul defisit anggaran karena ada pembangunan sembilan titik ruas jalan dan satu jembatan yang tidak tertutupi dari proyeksi penerimaan APBD sehingga dibutuhkan anggaran pinjaman untuk menutupi kekurangan anggaran yang direncanakan.

Argumentasi dalam laporan pembahasan Rancangan KUA – PPAS yang disampaikan oleh DPRD disampaikan dengan menggunakan argumentasi hukum sebagai dasar penolakan. Tetapi, dalam temuan penelitian yang dilakukan nampak adanya suatu kecenderungan yang memperlihatkan bahwa penolakan pinjaman yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Luwu tidak hanya berdasarkan pada argumentasi hukum. Tetapi lebih jauh penolakan yang dilakukan itu sangat sarat dengan kepentingan politik dari pihak-pihak yang terlibat. Berbagai argumentasi dan kepentingan dari anggota DPRD kemudian dimunculkan untuk menjadi landasan untuk argumentasi yang diberikan atas sikap untuk menolak ataupun menerima pinjaman yang diajukan tersebut.

Selain argumentasi hukum, argumentasi institusional juga kemudian dimunculkan dengan pernyataan yang menyatakan bahwa tidak terdapat sidang paripurna khusus terkait dengan pinjaman daerah, alasan penolakan selanjutnya yang disampaikan adalah karena pinjaman daerah yang diusulkan pemerintah daerah dinilai ditujukan untuk sektor pembangunan yang tidak produktif atau tidak menghasilkan peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Disisi lain, sektor yang menjadi tujuan tersebut justru memberikan beban APBD hal ini dikarenakan apabila skema pinjaman yang diajukan diakomodir maka akan berdampak pada pemerintah daerah yang setiap tahunnya akan melakukan pengembalian anggaran yang bersumber dari pemotongan APBD.

Secara umum, alasan yang sampai pada masyarakat terkait dengan kondisi dinamika interaksi kedua lembaga tersebut adalah penolakan pinjaman karena alasan pinjaman daerah tersebut ditujukan untuk pembangunan infrastruktur ditolak DPRD dengan alasan pinjaman untuk pembangunan tersebut tidak memberikan asas manfaat bagi daerah, argumentasi ini dibangun dengan menyatakan bahwa sektor yang akan dibangun melalui pinjaman daerah yang diajukan tersebut tidak dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Argumentasi yang dibangun oleh

DPRD menunjukkan bahwa mereka berpihak kepada kepentingan APBD jangka panjang yang tentu saja untuk kepentingan masyarakat. Namun, ternyata pada konteks internal anggota DPRD terjadi perbedaan pendapat mengenai alasan penolakan. Hal ini nampaknya ada kaitannya dengan keinginan anggota DPRD untuk memastikan agar postur anggaran yang diusulkan pemerintah daerah nantinya dapat menyentuh wilayah konstituennya. Keinginan beberapa anggota DPRD agar wilayah konstituen yang mereka wakili juga mendapatkan alokasi anggaran pembangunan yang diajukan.

Hal ini menunjukkan bahwa penolakan DPRD pada dasarnya tidak saja dikaitkan dengan apakah pinjaman itu bukan pada sektor produktif atau tidak produktif. Namun hal tersebut juga dikaitkan dengan alasan pemerataan wilayah penerima program dari alokasi dana tersebut nantinya, dimana lokasi peletakan anggaran pinjaman daerah akan dilaksanakan. Dalam konteks ini terlihat bahwa aspek pemerataan yang dipahami dalam kerangka bahwa wilayah konstituen yang diwakili anggota DPRD juga harus menerima kemanfaatan dari pinjaman tersebut. Hal ini menjadi salah satu alasan utama bagi DPRD dalam negosiasi atas rencana pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Beberapa anggota DPRD menyatakan bahwa apa yang mereka lakukan didasarkan pada hasil kegiatan reses yang secara berkala dilakukan oleh para anggota DPRD yang bertujuan untuk mendengarkan dan menampung aspirasi masyarakat yang menjadi konstituennya. Dalam kegiatan reses tersebut anggota DPRD menerima aspirasi dari konstituen di wilayah pemilihan yang diwakilinya. Berdasarkan hal ini DPRD merasa mewakili kepentingan masyarakat sehingga harus diakomodir dalam pengajuan pemerintah daerah. Jika tidak diakomodir maka DPRD akan melihatnya sebagai sesuatu yang tidak mengindahkan kepentingan rakyat dan karena itu anggota DPRD memiliki alasan untuk menolaknya.

Argumentasi sebagian anggota DPRD untuk menerima pinjaman daerah dengan opsi pemerataan pengalokasian anggaran pada setiap dapil tidak menemui titik kompromi yang akhirnya mengarah kepada sikap penolakan. Selain atas alasan tersebut, sikap ini juga nampaknya juga didasari oleh pandangan beberapa anggota DPRD yang melihat adanya potensi pemanfaatan dana tersebut nantinya bagi kepentingan pihak tertentu terkait dengan Pilkada yang akan dilaksanakan selanjutnya. Hal ini menjadikan beberapa anggota DPRD mendorong penolakan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat, pada dasarnya adalah sesuatu yang bergantung pada kesepakatan anggotanya yang terpolarisasi pada beberapa titik pengaruh. Hal ini nampaknya terkait dengan kenyataan bahwa para anggota DPRD berasal dari beberapa partai politik berbeda dan mewakili dapil berbeda. Dengan demikian, upaya untuk memiliki konsensus bersama tidaklah mudah. Hal ini karena konsensus hanya dapat diambil jika berbagai perbedaan diantara anggota dapat ditemukan titik temunya. Hal ini berbeda dengan pihak pemerintah daerah.

Sebagai institusi pemerintahan daerah, pihak eksekutif memiliki kekuasaan terpusat. Hal ini menjadikan pemerintah daerah mestinya sejak awal solid terhadap usulan kebijakannya. Dengan demikian, seharusnya tidak ada dinamika internal yang terjadi terkait dengan potensi perbedaan pandangan atas usulan kebijakan keuangan yang akan diambil. Hal ini sebenarnya dapat memudahkan bagi pemerintah daerah untuk bernegosiasi dengan pihak DPRD karena tidak harus menghadapi potensi tantangan dari pihak internalnya seperti yang dialami oleh DPRD. Namun kenyataan bahwa pimpinan tertinggi eksekutif daerah dalam hal ini adalah bupati merupakan

kader dari partai politik yang saat ini menduduki jabatan sebagai ketua dewan perwakilan daerah partainya, untuk itu kemudian maka kebijakan keuangan yang diajukan nampaknya menimbulkan pertentangan internal dalam tubuh pemerintah daerah.

Perbedaan pendapat mengenai pinjaman daerah yang diajukan oleh eksekutif ternyata bukan merupakan hasil pembicaraan bersama yang disepakati bersama oleh Bupati dengan Wakil Bupati. Kecenderungan adanya hubungan yang kurang harmonis antara Bupati dan Wakil Bupati memang tidak nampak secara nyata dalam bentuk perdebatan di depan publik. Namun ternyata terdapat penolakan dari wakil bupati yang juga merupakan Ketua Partai Demokrat Kabupaten Luwu. Dengan alasan bahwa kebijakan keuangan terkait dengan pinjaman tersebut bukan bagian dari visi dan misi Bupati dan Wakil Bupati ketika maju sebagai calon kepala daerah. Sebagai ketua partai politik, sikap tersebut tentu akan berimbas pada sikap kader-kader partainya yang ada di lembaga legislatif. Hal ini menjadikan posisi wakil bupati cukup berpengaruh dalam relasinya dengan Bupati. Hal ini menyebabkan adanya lobi internal di pihak pemerintah daerah sendiri. Selain posisi sebagai ketua partai politik di kabupaten, adanya perbedaan antara bupati dan wakil bupati juga terkait dengan kenyataan bahwa keduanya berasal dari dua wilayah yang berbeda.

Kenyataan bahwa secara demografi wilayah Kabupaten Luwu terbagi dua yang dibatasi oleh Kota Palopo. Basmin Mattayang sebagai Bupati Kabupaten Luwu mewakili daerah bagian selatan Kabupaten Luwu sementara Sukur Bijak sebagai Wakil Bupati merupakan representasi pilihan dari wilayah bagian utara kabupaten. Gabungan keduanya menghasilkan suara sebesar 67,9 % atau 35.766 suara dari jumlah suara sah pemilih dari suara di bagian utara Kabupaten Luwu (KPU Kabupaten Luwu 2018). Hal tersebut menjadikan kesepakatan sebelum berpasangan untuk membagi alokasi anggaran sebesar 70 % di bagian selatan dan 30 % di bagian utara menjadi janji politik yang disepakati bersama. Namun pembagian tersebut nampaknya tidak berjalan dengan baik karena adanya beberapa permasalahan internal yang melibatkan Bupati dan Wakil Bupati. Hal ini menjadikan proses pengajuan anggaran tersebut menjadi semakin dinamis.

Meski sama-sama dipilih melalui proses langsung yang melibatkan masyarakat, anggota DPRD memiliki latar belakang daerah pemilihan dan asal partai politik yang mungkin berbeda dengan lainnya. Hal ini tentu akan memberikan tekanan kepada masing-masing anggota DPRD untuk memastikan kepentingan keduanya dalam setiap upaya yang mereka lakukan. Pada saat bersamaan Bupati dan Wakil Bupati yang menjadi representasi dari pemerintahan eksekutif daerah merupakan hasil pemilihan dari rakyat yang melibatkan seluruh kabupaten yang berlangsung tanpa pemisahan daerah pemilihan. Seharusnya apapun yang dilakukan pemerintah daerah termasuk dalam menempatkan postur anggaran pada bidang atau wilayah tertentu akan lebih mudah untuk disepakati secara internal. Namun adanya beberapa latar belakang dan kondisi yang berbeda dari keduanya telah berimbas pada posisi yang tidak jarang dipandang saling berhadapan pada beberapa kebijakan tertentu. Hal ini menjadikan proses interaksi pemerintah daerah dan DPRD menjadi sangat dinamis.

Dengan kondisi tersebut maka proses negosiasi dalam interaksi kedua lembaga tersebut kemudian berupaya untuk mencari titik temu. Salah satu konsekuensinya adalah adanya usulan pengurangan anggaran dan penempatan anggaran yang lebih mengakomodasi beberapa usulan dari masing-masing pihak. Negosiasi tidak hanya terjadi antara DPRD dengan Tim Anggaran Daerah (TAPD) yang mewakili pemerintah daerah dalam hal pengurangan anggaran, tetapi juga

negosiasi dengan anggota DPRD terkait dengan alokasi anggaran ke dapilnya selain usulan untuk mendorongnya pada sektor strategis, misalnya sektor pertanian.

Terkait dengan sektor ini beberapa anggota DPRD melihat bahwa sebagai sektor strategis, pertanian seharusnya mendapat alokasi anggaran yang lebih memadai untuk mendorong pengembangan dan kemanfaatannya. Hal inilah yang menjadi alasan mengapa penyesuaian besaran anggaran yang tadinya diarahkan pada bidang revitalisasi sarana umum kemudian didorong ke sektor pertanian dengan alasan sektor pertanian merupakan salah satu sektor yang penting untuk mendukung perekonomian masyarakat. Hal ini hanya menjadi salah satu contoh yang mendorong adanya pergeseran penempatan termasuk pengurangan anggaran pada beberapa sektor yang diusulkan sejak awal.

Dalam kondisi tersebut, pemerintah daerah dihadapkan pada keharusan untuk dapat menjaga keseimbangan dari semua tuntutan agar pembahasan anggaran tetap berjalan. Hal ini menimbulkan kesulitan tersendiri terkait dengan banyaknya bidang yang diusulkan, lokasi yang diajukan yang dikaitkan dengan adanya keterbatasan anggaran.

Hal tersebut semakin dinamis mengingat derajat desentralisasi Luwu dalam aspek anggaran berada pada kriteria sangat kurang dimana Kabupaten Luwu belum mampu membiayai pengeluarannya sendiri. Selain itu, dari rasio kemandirian daerah, tergambar bahwa kemampuan keuangan Kabupaten Luwu berada pada kriteria instruktif dimana pemerintah Kabupaten Luwu masih sangat bergantung pada sumber sumber bantuan dari pemerintah pusat dan provinsi.

Berdasarkan berbagai kondisi tersebut maka interaksi antara DPRD dan Pemerintah Daerah terkait dengan pengajuan kebijakan anggaran tersebut menunjukkan bahwa DPRD berupa komisi tidak memiliki peran dalam pembahasan rancangan APBD di Kabupaten Luwu. Padahal sebelum masuknya dokumen Rancangan KUA – PPAS ke DPRD dilakukan Rapat Dengar Pendapat untuk mengevaluasi pelaksanaan anggaran Tahun 2019. Dengan demikian komisi-komisi DPRD dapat memahami apa yang mesti dilakukan oleh perangkat daerah mitra komisi. Karena tidak bekerja menggunakan perangkat daerah maka pembahasannya menjadi terpusat dan cenderung kurang terarah pada suatu fokus yang dapat menjadi kesepakatan bersama.

Selain berbagai kondisi tersebut, hal lain yang mencuat dari dinamika tersebut adalah kurangnya pelibatan masyarakat. Meski pada saat penyampaian dokumen Rancangan KUA –PPAS, sampai Penetapan APBD Tahun Anggaran 2020 selalu disebutkan pada awal penyampaian informasi kepada pers dan lembaga swadaya masyarakat. Dalam kondisi tersebut hanya lembaga Forum Pemantau Kinerja Eksekutif Legislatif (FP2KEL) yang nampaknya senantiasa ikut memantau pembahasan yang dilakukan antara eksekutif dan legislatif.

Selanjutnya proses interaksi tersebut juga kurang disosialisasikan. Kurangnya sosialisasi Ranperda APBD sebelum dan sesudah pembahasan ke publik mengakibatkan tidak adanya umpan balik dari masyarakat sebagai segmen sasaran dari kebijakan yang ada. Hal ini nampaknya cukup memberikan pengaruh terhadap sikap masyarakat yang tidak terlalu mepedulikan proses pembahasan yang terjadi antara pemerintah daerah dengan DPRD

Kesimpulan

Relasi Kekuasaan antara Eksekutif Dan Legislatif dalam pembahasan APBD Kabupaten Luwu Tahun Anggaran 2020 sangat ditentukan oleh penataan jadwal dan proses pembahasan yang tidak sesuai dengan peraturan. Dari penataan jadwal dan proses pembahasan inilah, kekuasaan eksekutif dan legislatif saling berinteraksi dalam kondisi yang tidak seimbang. Waktu yang tidak memadai mengakibatkan DPRD kehilangan kemampuan perencanaan dan evaluasi rancangan APBD yang baik. Pada sisi lain, memberikan kenyamanan bagi eksekutif dalam menentukan penggunaan anggaran daerah. Relasi kekuasaan Eksekutif dan Legislatif dalam pembahasan APBD Kabupaten Luwu terjadi dalam bentuk penolakan program dan perubahan anggaran. Penolakan dan perubahan anggaran tersebut terjadi karena pertimbangan anggota DPRD tidak hanya karena program yang diusulkan pemerintah tidak dianggap strategis, tetapi karena pertimbangan pemerataan daerah pemilihan untuk menjaga konstituen, sementara eksekutif bertahan berdasarkan visi misi Bupati terpilih untuk memastikan janji politiknya selama lima tahun dapat terlaksana. Relasi kekuasaan tersebut, kadang terjadi dalam ruang terbuka, dimana publik atau media bisa memantau, tetapi relasi kuasa tersebut terjadi dalam ruang tertutup (*closed*) dimana dilakukan lobi – lobi untuk meloloskan anggaran. Meskipun, dalam pembahasan anggaran terjadi pergeseran anggaran, tetapi jumlah pagu anggaran malah meningkat pada saat penetapan APBD.

Pengaruh aktor baik eksekutif dan legislatif dalam pembahasan APBD Tahun Anggaran 2020 tidak ditentukan oleh seberapa besar kekuasaan yang dimiliki oleh para aktor baik legislatif ataupun eksekutif. Tetapi sangat ditentukan oleh kemampuan mengakomodasi beragam kepentingan yang didorong masuk dalam anggaran daerah. Dalam hal tersebut, didapatkan bahwa pengaruh kekuasaan eksekutif dalam hal ini Bupati dalam meloloskan anggaran tidak hanya bertemu dengan kepentingan anggota DPRD dalam memperjuangkan dapil atau konstituennya, tetapi pengaruh yang dimiliki oleh Bupati mengalami reduksi karena relasi kuasa di internal eksekutif sendiri, kekuasaan bupati tersebut sangat terkait dengan bagaimana Bupati dapat melibatkan atau mengakomodir kepentingan wakil bupati dan partai pengusung dalam menerjemahkan visi misi ke dalam Rancangan APBD. Namun, bukan berarti bahwa pengaruh kekuasaan legislatif terlihat signifikan, kekuasaan legislatif menyebar dan dimiliki oleh masing–masing anggota DPRD berimplikasi terhadap tidak adanya kekompakan DPRD dalam mengevaluasi rancangan anggaran daerah, apalagi jumlah pokok - pokok pikiran Anggota DPRD telah diakomodir oleh eksekutif berdasarkan klasifikasi jabatan masing–masing anggota DPRD sebelum dokumen Rancangan APBD didorong oleh eksekutif kepada DPRD Kabupaten.

Referensi

- Abdullah, S. 2012. Perilaku Oportunistik Legislatif dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya: Bukti Empiris dari Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia. Ringkasan Disertasi. Universitas Gajah Mada.
- Bencherki, Nicolas, Frédéric Matte and François Cooren, 2020. Authority and Power in Social Interaction Methods and Analysis. Routledge.
- Halim, Abdul, 2018. *Politik Lokal: Aktor, Problem, dan Konflik Dalam Arus Demokratisasi*. Malang: Intrans Publishing.

- Efriza. 2016. *Kekuasaan Politik, Perkembangan Konsep, Analisis dan Kritik*. Malang: Intrans Publishing.
- Komisi Pelaksana Pemilu Kabupaten Luwu 2018.
- Pidato Pengantar Bupati Luwu, 2019. Pada Sidang Paripurna DPRD Kabupaten Luwu Dalam Penyerahan Kebijakan Umum APBD T.A. 2020, 30 Agustus 2019.
- Risalah Sidang Penyusunan APBD Kabupaten Luwu Tahun 2020.
- Wance, Marno dan Suranto, 2017. Pola Relasi Eksekutif Dan Legislatif Pada Penyusunan Legislasi Daerah : (Studi Di Pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan 2015). *Journal of Governance And Public Policy*, Vol. 4. No. 1, hal. 108-141