

Analisis Aktor dan Relasi Antar Aktor Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Pembuatan APBD Kota Makassar

Hadi Yudho Prio Wibowo¹, Muhammad Gaus², Nurhaerani Tenriwaru³, Umi Umairah Suharadi⁴

^{1,3,4}Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial, Politik dan Hukum, Universitas Sulawesi Barat

²Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Tomakaka

*email: hadiyudho@unsulbar.ac.id.

Abstract: *This thesis research aim to analyze the actors and relationship between regional government and DPRD actors in making APBD. Through the analysis of actors the relationship between actors, this research provide a “general idea” to the public, academics, government and DPR, regional government and provincial, district and city DPRD about the phenomena and facts behind the making of APBD. This research is qualitative study, which produces descriptive data in the form of written or spoken words from and about regional government and DPRD actors in making APBD – either as individuals, groups or as institutions – and their observable behavior. The results of the research on the analysis actors and relationship between actors show that the actors of the Regional Government and DPRD of Makassar City in making APBD are pathologies of actors who tend to prioritize the interests of themselves and their groups rather than the interests of the community. The spectrum of social facts such as conflicts of interest, group dynamic, network, and the authority of regional government and DPRD actors is very dominant in making APBD. APBD of Makassar City for the 2020 Fiscal Year which is established through the Makassar City Regional Regulation Number 09 of 2020 dated December 30, 2019: “responds more to the wishes (will) of the Regional Government and DPRD of Makassar City rather than responding to the needs of the people of Makassar City”*

Key words: Policy, policy analysis, policy making, policy actors, regional government, DPRD, APBD.

Abstrak: Penelitian tesis ini bertujuan untuk menganalisis aktor dan relasi antar aktor Pemerintah Daerah dan DPRD dalam pembuatan APBD. Melalui analisis aktor dan relasi antara aktor, penelitian ini memberikan “gambaran umum” kepada masyarakat, akademisi, pemerintah dan DPR, pemerintah daerah dan DPRD provinsi, kabupaten dan kota tentang fenomena dan di balik fakta pembuatan APBD. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif, yang menghasilkan data deskriptif berupa kata tertulis atau lisan dari dan tentang aktor pemerintah daerah dan DPRD dalam pembuatan APBD – baik sebagai individu, kelompok, maupun sebagai institusi – dan perilakunya yang dapat diamati. Hasil penelitian terhadap analisis aktor dan relasi antar aktor menunjukkan, aktor Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar dalam pembuatan APBD adalah patologi aktor yang cenderung mengedepankan kepentingan diri sendiri dan kelompoknya daripada kepentingan masyarakatnya. Spektrum fakta sosial seperti konflik kepentingan, dinamika kelompok, jaringan, dan otoritas aktor pemerintah daerah dan DPRD sangat dominan dalam pembuatan APBD. APBD Kota Makassar Tahun Anggaran 2020 yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 09 Tahun 2020 tanggal 30 Desember 2019: “lebih merespon keinginan (will) Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar daripada merespon kebutuhan (need) masyarakat Kota Makassar”.

Kata kunci: Kebijakan, analisis kebijakan, pembuatan kebijakan, aktor kebijakan, pemerintah daerah, DPRD, APBD.

Pendahuluan

Dalam konsep demokrasi, kebijakan publik (*public policy*) tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat dari para pembuat kebijakan yang mengatas-namakan publik, akan tetapi pendapat atau opini publik juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk tercermin di dalam kebijakan-kebijakan. *Policy values are the valued ends embodied in, and implemented through, the collective choices we make through policy processes.* Nilai-nilai kebijakan adalah nilai-nilai yang diwujudkan dalam, dan diimplementasikan melalui, pilihan kolektif yang dibuat melalui proses kebijakan (Jenny Stewart, 2009: 14). Kebijakan-kebijakan ini memposisikan publik sebagai pemilik kedaulatan dan sekaligus sebagai pemilik kepentingan.

Pembuatan kebijakan (*policy making*) adalah suatu proses dari sistem kebijakan yang pasti dijumpai dalam setiap negara. Pembuatan kebijakan sebagai proses dari sistem kebijakan



tersebut adalah merupakan fungsi dari sebuah proses dalam sistem politik. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa produk dari setiap sistem politik adalah kebijakan (James Anderson, 2003: 2). Proses sistem kebijakan dimaksud hanya ada jika di dalamnya berlangsung relasi timbal balik antara aktor kebijakan (*policy makers*), kebijakan publik (*public policy*), dan lingkungan kebijakan (*Policy environment*) (Thomas R Dye, 1972: 5). Dengan demikian sistem kebijakan dilihat sebagai suatu *contexts*, yaitu: *policy is made in variety contexts, different contexts produce different policies* (Richard I. Hofferbert, 1974: 23). Dalam relasi timbal balik ini, sistem kebijakan berisi proses yang bersifat dialektik. Yang berarti dimensi obyektif dan subyektif dari pembuatan kebijakan tidak terpisahkan dari prakteknya (Jurgen Habermas, 1970: 71).

Relasi di dalam sistem kebijakan tidak hanya *antar* komponen melainkan juga *inter* komponen. Relasi *inter* komponen yang paling menonjol adalah di dalam komponen aktor kebijakan. Relasi antar aktor kebijakan memendam potensi untuk terjadinya konflik. Di dalam literatur sosiologi menyebutkan setiap individu (*personal*) memiliki *vested interest* yang bertentangan satu sama lain (Maurice Duverger, 2002: 160). Memahami hal ini, maka pembuatan kebijakan tidak hanya merupakan proses yang bersifat ilmiah dan teknis, pembuatan kebijakan juga merupakan proses sosial dan politis di mana jangkauan dan intensitas interaksi di antara aktor kebijakan menentukan cara bagaimana argumen dan kepentingan di antara aktor kebijakan bersaing di dalam proses pembuatan kebijakan (Michael and Furlong, 2004: 85).

Salah bentuk kebijakan yang banyak menyita perhatian adalah proses pembuatan APBD ditingkat daerah provinsi maupun kabupaten/kota. Untuk melahirkan kebijakan yang transparan, akuntabel, adil, disiplin, efektif, efisien serta taat asas maka konsekuensi logisnya, semua aktor harus terlibat baik yang berada diluar sistem maupun mereka yang tergabung dalam saluran politik resmi (Maulana, 2020). Selanjutnya menjadi ironi sebab umumnya pembuatan kebijakan APBD tidak mencerminkan prinsip tata kelola pemerintahan sebagaimana mestinya tetapi lebih banyak didominasi oleh kepentingan aktor yang terlibat baik dari eksekutif maupun legislatif (Nawawi, 2015). Di lain sisi relasi antar keduanya lembaga yang saling terkait (Legislatif & Eksekutif), sering memperlihatkan dominasi dari satu institusi seperti yang terjadi di kabupaten Buru Selatan, di mana fraksi di DPRD tidak mampu mengimbangi dominasi kekuatan eksekutif dalam pembahasan sehingga tidak terjadi *check and balance* (Suranto, 2015).

Relasi antar aktor politik dalam melahirkan satu kebijakan dapat dilihat diparlemen tingkat daerah, salah satu contohnya adalah relasi antar aktor pada pembuatan kebijakan APBD tahun 2020 di kota Makassar. Berdasarkan latar belakang di atas, penulis akan memfokuskan pada relasi antar aktor pada pembuatan kebijakan APBD kota Makassar tahun 2020. Hal yang paling penting untuk dilihat adalah bagaimana setiap aktor memainkan perannya sebagai entitas yang memiliki kepentingan dan politikal will yang berbeda-beda.

Metode Penelitian

Perspektif penelitian dalam penelitian ini adalah perspektif fenomenologi (*phenomenology*). Fenomenologi memandang bahwa suatu ilmu tidak terbatas pada yang empirik, melainkan mencakup fenomena seperti persepsi, pemikiran, kemauan dan keyakinan subyek tentang sesuatu di luar subyek (Noeng Muhajir, 1996: 12) Dengan demikian, obyek penelitian ini meliputi fenomena dibalik fakta pembuatan APBD. Penelitian ini menggunakan pendekatan holistik, mendudukan obyek penelitian dalam suatu konstruksi ganda, melihat obyeknya dalam konteks natural, dan mengembangkan ilmu yang bersifat idiographik (John W, Criswell, 1994: 82).

Penelitian ini bersifat kualitatif, yaitu suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata tertulis atau lisan dari dan tentang individu-individu dan perilaku-perilakunya yang dapat diamati (Lexy J. Moleong, 1994: 3). Penelitian kualitatif diarahkan pada latar dan individu secara holistik, dalam hal ini tidak mengisolasi individu atau kelompok ke dalam variabel atau hipotesis tetapi memandangnya sebagai bagian dari suatu keseluruhan. Berkaitan dengan penelitian ini, latar dan individu sebagai aktor pembuat kebijakan APBD dikaji secara utuh, dan tidak mengisolasi aktor atau relasi antar aktor kebijakan dan melihatnya sebagai bagian dari proses sistem kebijakan. Prosedur penelitian ini menekankan analisisnya pada upaya menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian melalui cara-cara berpikir normatif, debat teoritik, dan argumentatif.

Hasil dan Pembahasan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Ketentuan umum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menyebutkan: Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom; Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. (Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 1 ayat (2), (3) dan (4). Konsekuensi dari kedudukan antara pemerintah daerah dan DPRD, praktek yang terjadi dalam relasi pemerintah daerah dengan DPRD cenderung berhadapan secara diametral. (Sadu Warsistiono dan Yonatan Wiyoso, 2009: 40).

1. Analisis Aktor dan Relasi Antar Aktor

Relasi antara Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar sebagai *policy makers* dalam pembuatan APBD secara teoritik dapat dianalisis melalui pendekatan aktor dan relasi antar aktor. Pendekatan aktor dan relasi antar aktor dalam perkembangan teori sosiologi menggambarkan perhatian pada relasi antara teori mikro dan makro dalam analisis sosial. ada dua pandangan utama karya tentang relasi antara teori mikro dan makro. Pertama, pandangan teoritis yang memusatkan perhatian untuk membangun teori yang membahas relasi antara tingkat mikro dan makro dari analisis sosial melalui penekanan pada tingkat mikro atau makro. Kedua, memusatkan perhatian untuk mengintegrasikan teori mikro dan makro dalam analisis sosial di mana kedua teori tersebut saling berelasi secara timbal balik. (George Ritzer dan Barry Smart, 2001: 339-352).

Banyak karya paling akhir dalam teori sosiologi yang memusatkan perhatian pada relasi antara teori mikro dan makro, dan menyatukannya dalam berbagai tingkat analisis. Di antara teori-teori yang menggambarkan relasi dan integrasi teori mikro dan makro menjadi acuan teoritik untuk menganalisis aktor Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar dalam pembuatan APBD Kota Makassar, antara lain;

• Teori Pilihan Rasional

Teori pilihan rasional (*Rational Choice Theory*) memusatkan perhatian pada aktor. Aktor dipandang sebagai manusia yang mempunyai tujuan atau kepentingan. Artinya, aktor mempunyai tujuan dan tindakannya tertuju pada upaya untuk mencapai tujuan itu. Aktor pun dipandang mempunyai pilihan. Teori ini tidak mempersoalkan apa yang menjadi pilihan atau apa yang menjadi sumber pilihan aktor. Yang penting adalah kenyataan bahwa tindakan dilakukan untuk mencapai tujuan yang sesuai dengan tingkatan pilihan aktor.

Dalam sistem kebijakan pembuatan APBD, aktor adalah pemerintah daerah dan DPRD. Aktor pemerintah daerah dan DPRD dipandang sebagai manusia, baik sebagai individu, kelompok atau institusi mempunyai tujuan atau kepentingan. Tindakan-tindakan aktor Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar dalam pembuatan APBD Kota Makassar ditujukan kepada upaya untuk mencapai suatu tujuan atau kepentingan. Sebagai suatu kolektivitas, aktor-aktor Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar adalah berupa bangunan struktur kelembagaan dengan akibat bahwa sumber daya yang ada dan terbatas akan terdistribusikan secara tidak merata.

James S. Coleman yang dikutip dalam tulisan ini dengan yakin menyatakan bahwa teori pilihan rasional beroperasi mulai dari dasar metodologi individualisme dan dengan menggunakan teori pilihan rasional sebagai landasan tingkat mikro untuk menjelaskan fenomena tingkat makro. Atau dengan kata lain, fenomena makro harus dijelaskan oleh faktor internalnya sendiri, yaitu faktor individualnya. (James S Coleman, dalam George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2004: 394).

Asumsi teori ini mengindikasikan bahwa peran aktor individu pemerintah daerah dan DPRD dalam pembuatan APBD sebagai landasan tingkat mikro untuk menjelaskan fenomena tingkat makro pemerintah daerah dan DPRD dalam pembuatan APBD. Dengan kata lain, fenomena makro pemerintah daerah dan DPRD sebagai suatu institusi dalam pembuatan APBD harus dijelaskan oleh faktor internalnya, yaitu faktor peran aktor individualnya dalam pembuatan APBD. Penekanan pada peran aktor individualnya dimaksudkan untuk mendapatkan data pada tingkat individual dan kemudian disusun untuk mendapatkan data di tingkat kolektif, dan – yang terutama – karena adanya fenomena “intervensi” individu untuk melakukan tekanan-tekanan atau pengaruh.

Dalam pembuatan APBD Kota Makassar, aktor individu Pemerintah Daerah, dalam hal ini Walikota Makassar yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, mempunyai kewenangan menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD, “berhadapan” dengan DPRD, dalam hal ini aktor-aktor individu DPRD Kota Makassar, yang mempunyai hak sehubungan dengan fungsi DPRD dalam bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 160, menyebutkan: Anggota DPRD mempunyai hak: mengajukan rancangan perda, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, protokoler, keuangan dan administrasi. Kewenangan yang berhadapan ini memunculkan fenomena “intervensi” individu di kedua belah pihak.

Lebih jauh Coleman dalam gagasan dasarnya. bahwa “tindakan perseorangan mengarah kepada sesuatu tujuan, dan tujuan itu (dan juga tindakan) ditentukan oleh nilai atau pilihan”. Gagasan dasar ini memperjelas bahwa tindakan aktor individu pemerintah daerah dan aktor-aktor individu DPRD dalam pembuatan APBD mengarah kepada sesuatu tujuan, dan tujuan itu ditentukan oleh nilai atau pilihan. Menurut Coleman, untuk maksud yang sangat teoritik, nilai

atau pilihan melihat aktor memilih tindakan yang dapat memaksimalkan kegunaan atau yang memuaskan keinginan dan kebutuhan mereka.

Ada dua unsur utama dalam teori Coleman, yaitu aktor dan sumber daya. Sumber daya adalah sesuatu yang menarik perhatian dan yang dapat dikontrol oleh aktor. APBD sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, yang meliputi pendapatan, belanja dan pembiayaan, adalah sumber daya yang senantiasa menjadi perhatian dan yang selalu dikontrol oleh aktor pemerintah daerah dan DPRD.

Coleman menjelaskan interaksi antara aktor dengan sumber daya menuju ke tingkat makro. Sebagai aktor pemerintah daerah dan DPRD yang mempunyai tujuan, masing-masing bertujuan untuk memaksimalkan perwujudan kepentingannya yang memberikan ciri saling tergantung atau ciri sistemik terhadap tindakan mereka dalam pembuatan APBD.

Pemusatan perhatian Coleman pada tindakan rasional individu ini dilanjutkan dengan memusatkan perhatian pada masalah relasi mikro-makro atau bagaimana cara gabungan tindakan individu menimbulkan perilaku sistem. Meskipun Coleman pertama menekankan perhatiannya pada relasi ini, Coleman kemudian menekankan relasi makro-mikro atau bagaimana sistem memaksa orientasi aktor.

Satu langkah kunci gerakan dari mikro ke makro, yaitu gerakan dari aktor individu Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar dalam pembuatan APBD adalah mengakui adanya kewenangan dan hak yang dimiliki oleh aktor tertentu terhadap aktor lain. Kewenangan ini menyebabkan adanya relasi superordinat-subordinat dari seorang aktor terhadap aktor lain (Wawancara tanggal 15 September 2020 melalui daring dengan salah seorang anggota DPRD dari Fraksi Partai Demokrat (tidak dicantumkan nama atau inisial) membenarkan kuatnya kewenangan atau otoritas yang dimiliki oleh aktor tertentu terhadap aktor lain dalam pembahasan-pembahasan APBD). Akibatnya kewenangan dan hak yang mengatasmakan institusi pemerintah daerah dan DPRD dalam pembuatan APBD berfungsi terbebas dari orientasi saktor.

Rangkaian langkah-langkah yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar dalam pembuatan APBD Kota Makassar Tahun 2020 menunjukkan pelibatan relasi antara aktor pemerintah daerah dan DPRD dalam kerangka sistem kelembagaan. Mulai dari penyusunan KUA dan PPAS yang pembahasannya dilakukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bersama panitia anggaran DPRD, penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD berdasarkan RKA-SKPD yang telah dibahas oleh TAPD, oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD), sampai dengan pembahasan rancangan perda tentang APBD di forum rapat paripurna DPRD.

• Teori Jaringan

Barry Wellman dalam tulisannya, *“Network Analysis: Some Basic Principles”*, mengemukakan bahwa teori jaringan mengawali pendekatannya dengan mempelajari struktur sosial. Dalam struktur sosial dianalisis pola ikatan yang merelasikan anggotanya. Analisis jaringan menelusuri struktur pola ikatan yang sering muncul ke permukaan sebagai sistem sosial yang kompleks. Aktor dan perilakunya dipandang sebagai dipaksa oleh struktur sosial ini. Jadi, sasaran perhatian analisisnya dalam pola ikatan ini bukan pada aktor sukarela tetapi pada paksaan atau tekanan struktural (Barry Wellman, 1983: 157). Pandangan ini mengindikasikan bahwa Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar sebagai suatu institusi dalam pembuatan APBD di dalamnya terdapat struktur-struktur pola ikatan sebagai suatu jaringan. Aktor-aktor Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar dan perilakunya berada pada paksaan dan tekanan struktural jaringan (Wawancara tanggal 16 September 2020 melalui daring dengan salah seorang

anggota DPRD fraksi Partai Golongan Karya (tidak dicantumkan nama atau inisial) membenarkan bahwa pola-pola ikatan sebagai suatu jaringan antara pemerintah daerah dan DPRD muncul ke permukaan sebagai sistem jaringan yang nyata dan rumit). Perangkat-perangkat pemerintah daerah sebagai gerbong eksekutif daerah, dan anggota-anggota DPRD sebagai gerbong legislatif daerah dapat muncul ke permukaan sebagai sistem jaringan yang kompleks.

Satu aspek penting teori jaringan adalah bahwa teori ini menjauhkan analisis dari studi tentang kelompok dan kategori sosial yang mengarahkannya, untuk mempelajari ikatan di kalangan dan antar aktor yang “tidak terikat secara kuat dan tidak sepenuhnya memenuhi persyaratan kelompok” (Barry Wellman, 1983: 169). Teori jaringan bersandar pada sekumpulan prinsip yang berkaitan secara logis. Prinsip itu terlihat dalam pola ikatan aktor Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar dalam pembuatan APBD, adalah: (1) Ikatan antara aktor adalah simetris baik dalam kadar maupun intensitasnya. Aktor saling memasok dengan sesuatu yang berbeda dan mereka berbuat demikian dengan intensitas yang makin besar atau makin kecil; (2) Ikatan antara aktor harus dianalisis dalam konteks struktur jaringan yang lebih luas; (3) Terstrukturannya ikatan sosial menimbulkan berbagai jenis jaringan nonacak. Di satu sisi, jaringan adalah transitif: jika ada ikatan antara A, B, dan C, ada kemungkinan ikatan antara A dan C. Akibatnya adalah bahwa lebih besar kemungkinan adanya jaringan yang meliputi A, B, dan C. Di lain sisi, ada keterbatasan tentang berapa banyak relasi yang dapat muncul dan seberapa kuatnya relasi itu dapat terjadi; (4) Adanya kelompok jaringan menyebabkan terciptanya relasi silang antara kelompok jaringan maupun antara individu; (5) Ada ikatan asimetris antara unsur-unsur di dalam sebuah sistem jaringan dengan akibat bahwa sumber daya yang terbatas akan terdistribusikan secara tidak merata; dan (6) Distribusi yang tidak merata dari sumber daya yang terbatas menimbulkan baik itu kerjasama maupun kompetisi. Beberapa kelompok akan bergabung untuk mendapatkan sumber daya yang terbatas itu dengan bekerjasama, sedangkan kelompok lain bersaing dan memperebutkannya. Prinsip-prinsip ini tercermin dalam penguatan kelompok pemerintah daerah di satu sisi berhadapan dengan kelompok DPRD di lain sisi, dan penguatan atau pembentukan kelompok-kelompok koalisi fraksi di DPRD yang bersifat “bongkar pasang” yang menimbulkan baik itu kerjasama maupun kompetisi. Jadi, jaringan bergerak dinamis dengan struktur sistem akan berubah bersamaan dengan terjadinya pergeseran pola koalisi atau jaringan dalam pembuatan APBD.

Analisis Jaringan, Mark Mizruchi, memusatkan perhatian pada konsep kepaduan (kohesi) institusi dan hubungannya dengan kekuasaan. Ia menyatakan bahwa, secara historis, kohesi telah didefinisikan dalam dua cara berbeda. Pertama, menurut pandangan subyektif, “kohesi adalah fungsi perasaan anggota kelompok yang menyamakan dirinya dengan kelompok, khususnya perasaan bahwa kepentingan individual mereka dikaitkan dengan kepentingan kelompok” (George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2004: 385). Dalam pembuatan APBD Kota Makassar, kohesi itu tampak pada kelompok Pemerintah Daerah dan kelompok-kelompok Fraksi di DPRD Kota Makassar. Aktor-aktor Pemerintah Daerah dan aktor-aktor fraksi di DPRD Kota Makassar dan perilakunya berada pada paksaan dan tekanan struktural jaringan. (Wawancara tanggal 16 September 2020 melalui daring dengan salah seorang anggota DPRD dari Fraksi Partai Amanat Nasional (tidak dicantumkan nama atau inisial) membenarkan dengan menyatakan bahwa secara subyektif penguatan kelompok itu ada pada pemerintah daerah “berhadapan” dengan fraksi-fraksi DPRD. Kedua, menurut pandangan obyektif, “solidaritas dapat dipandang sebagai tujuan, sebagai proses yang dapat diamati bebas dari perasaan individual” (George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2004: 385). Dalam pembuatan APBD Kota Makassar, kohesi itu bukan hanya karena kesamaan perilaku, tetapi juga sebagai kesetaraan struktural. Aktor-aktor yang setara secara

struktural adalah “mereka yang mempunyai relasi yang sama dengan aktor lain dalam struktur” (Wawancara tanggal 16 September 2020 melalui daring dengan salah seorang anggota DPRD dari Fraksi Partai Nasdem (tidak dicantumkan nama atau inisial) membenarkan pula dengan menyatakan bahwa secara obyektif ada kesetaraan struktural di kalangan pemerintah daerah dan DPRD untuk meredam terjadinya konflik). Jadi, kesetaraan struktural ada di kalangan institusi Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar meskipun di kalangan institusi itu tidak ada komunikasi. Sebagaimana Mizruchi menyimpulkan, kesetaraan struktural besar perannya sebagai pemersatu dalam menerangkan kesamaan perilaku. Ia memberikan peran penting pada kesetaraan struktural yang secara tidak langsung menekankan pentingnya peran jaringan.

- **Teori konflik**

Konflik (*conflict*) adalah hubungan antara dua pihak atau lebih individu atau kelompok yang memiliki, atau merasa memiliki sasaran-sasaran yang tidak sejalan (Fisher, Simon, 2001: 4). Konflik adalah suatu kenyataan hidup, tidak terhindarkan dan sering bersifat kreatif. Konflik terjadi ketika tujuan tidak sejalan. Berbagai perbedaan pendapat dan konflik biasanya diselesaikan tanpa kekerasan, dan sering menghasilkan situasi yang lebih baik bagi sebagian besar atau semua pihak yang terlibat. Konflik berbeda dengan kekerasan yang diartikan sebagai meliputi tindakan, perkataan, sikap berbagai struktur atau sistem yang menyebabkan kerusakan secara fisik, mental, sosial atau lingkungan, dan atau menghalangi seseorang untuk meraih potensinya secara penuh (Fisher, Simon, 2001: 4).

Teori konflik (*conflict theory*) bersifat makro, memusatkan perhatian kepada studi struktur sosial dan institusi sosial. Teori ini dilihat sebagai antitesis terhadap pendirian fungsionalis. Antithesis terbaiknya ditunjukkan oleh pemikiran Ralf Dahrendorf. Dalam karya Dahrendorf, pendirian teori konflik dan teori fungsional disejajarkan. Menurut para fungsionalis bahwa setiap elemen masyarakat berperan di dalam menjaga stabilitas, sementara teoritis konflik melihat berbagai elemen masyarakat menyumbang terhadap disintegrasi dan perubahan. Fungsionalis cenderung melihat masyarakat – secara formal maupun informal – diikat oleh norma, nilai dan moral. Teoritis konflik melihat apa pun keteraturan yang terdapat dalam masyarakat berasal dari pemaksaan terhadap anggotanya oleh mereka yang berada di atas. Fungsionalis memusatkan perhatian pada kohesi yang diciptakan oleh nilai bersama dalam masyarakat. Teoritis konflik menekankan pada peran kekuasaan dalam mempertahankan ketertiban dalam masyarakat.

Pandangan tersebut di atas, mengindikasikan bahwa jika fungsionalis melihat bahwa setiap elemen (aktor) pemerintah daerah dan DPRD dalam pembuatan APBD berperan di dalam menjaga stabilitas dan keseimbangan, maka teoritis konflik melihat setiap aktor pemerintah daerah dan DPRD menyumbang terhadap terjadinya disintegrasi dan perubahan. Jika fungsionalis cenderung melihat pemerintah daerah dan DPRD sebagai suatu kesatuan institusional dalam pembuatan APBD diikat oleh norma, nilai dan moral, maka teoritis konflik melihat apa pun keteraturan yang terdapat dalam institusi pemerintah daerah dan DPRD berasal dari pemaksaan terhadap anggota oleh mereka yang memiliki otoritas. Jika fungsionalis memusatkan perhatian pada kepaduan yang diciptakan oleh nilai bersama pemerintah daerah dan DPRD dalam pembuatan APBD, maka teori konflik menekankan pada peran kekuasaan dalam mempertahankan kepaduan dan ketertiban dalam pembuatan APBD. Di sini otoritas kepala daerah, pimpinan DPRD dan ketua-ketua fraksi DPRD, mempunyai peran yang sangat besar dalam pembahasan-pembahasan APBD.

Ralf Dahrendorf dalam tesis sentralnya tentang teori konflik mengatakan bahwa “perbedaan distribusi otoritas selalu menjadi faktor yang menentukan konflik sosial sistematis” (George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2004: 153). Berbagai posisi dalam institusi mempunyai

kualitas otoritas berbeda. Otoritas tidak terletak dalam diri individu atau aktor melainkan dalam posisi. Tesis ini mengindikasikan bahwa otoritas dalam pembuatan APBD menunjukkan kualitas otoritas yang berbeda dan bersifat dikhotomi. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 menyebutkan bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, dan DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah juga sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Konsekuensi dari kedudukan antara kepala daerah dan DPRD, praktek yang terjadi adalah cenderung berhadapan secara berlawanan.

Kelompok yang memegang posisi otoritas atau superordinat dan kelompok subordinat yang mempunyai kepentingan tertentu, “yang arah dan substansinya saling bertentangan”. Di sini konsep konflik berhadapan dengan konsep lain, yaitu “kepentingan”. Kelompok superordinat dan subordinat didefinisikan berdasarkan kepentingan yang berlawanan. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, khusus perda tentang APBD rancangannya disiapkan oleh pemerintah daerah yang telah mencakup keuangan DPRD. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa kepala daerah selaku kepala pemerintahan daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Konstruksi kelembagaan ini menempatkan pemerintah daerah sebagai kelompok yang memegang posisi otoritas atau superordinat berhadapan dengan DPRD sebagai kelompok subordinat. Kedua kelompok ini masing-masing mempunyai “kepentingan tertentu” yang arah dan substansinya saling bertentangan (Wawancara tanggal 21 dan 25 September 2020 melalui daring dengan salah seorang dari Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan Panitia Anggaran DPRD Kota Makassar (tidak dicantumkan nama atau inisial) membenarkan bahwa pembahasan-pembahasan penganggaran dalam rapat-rapat panitia anggaran, SKPD, dan komisi sarat dengan kepentingan-kepentingan tertentu).

Di dalam setiap asosiasi, orang yang berada pada posisi superordinat berupaya mempertahankan *status quo*, sementara orang yang berada pada posisi subordinat berupaya mengadakan perubahan. Konflik kepentingan di dalam asosiasi selalu ada sepanjang waktu, setidaknya yang tersembunyi. Kepentingan pemerintah daerah dan DPRD dalam pembuatan APBD adalah obyektif dalam arti bahwa kepentingan itu tercermin dalam harapan atau peran yang dilekatkan pada posisinya. Konstruksi kelembagaan dalam pembuatan APBD menyatakan bahwa pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah adalah memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan DPRD yang juga sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah. DPRD diposisikan sebagai badan legislatif daerah yang berkedudukan terpisah dari kepala daerah dan perangkat daerah yang disebut sebagai badan eksekutif daerah.

Jika individu menempati posisi tertentu dalam suatu asosiasi, maka ia akan berperilaku menurut cara yang diharapkan. Individu “disesuaikan” atau “menyesuaikan diri” dengan posisinya masing-masing. Proposisi ini memperjelas bahwa perangkat-perangkat Pemerintah Daerah Kota Makassar (SKPD, Panitia Anggaran, PPKD) sebagai gerbong eksekutif daerah, dan anggota-anggota DPRD Kota Makassar (Komisi, Panitia Anggaran, Fraksi-fraksi) sebagai gerbong legislatif daerah akan berperilaku menurut cara yang diharapkan. Masing-masing gerbong disesuaikan atau menyesuaikan diri dengan posisinya dan menjadi penyumbang bagi konflik pada level lokomotif pemerintah daerah dan DPRD (Wawancara tanggal 28 September 2020 melalui daring dengan salah seorang anggota DPRD dari Komisi B Bidang Perekonomian dan Keuangan (tidak dicantumkan nama atau inisial) membenarkan dengan menyatakan bahwa perangkat-perangkat pemerintah daerah Kota Makassar dan anggota-anggota DPRD masing-masing berperilaku menurut cara yang diharapkan).

Berbeda dari Dahrendorf yang memulai teorinya pada tingkat asosiasi, Randall Collins mendekati konflik pada tingkat individu. Collins cenderung melihat struktur sosial tak dapat dipisahkan dari individu yang membangunnya, di mana pola interaksinya adalah esensi struktur sosial. Collins juga cenderung melihat struktur sosial lebih sebagai pola interaksi ketimbang sebagai kesatuan eksternal dan imperatif. Selain itu, sementara sebagian teoritis konflik melihat individu dipaksa oleh kekuatan eksternalnya, Collins berpendapat bahwa individu terus menerus menciptakan ulang organisasi sosial (George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2004: 160).

Kasus pembuatan APBD Kota Makassar, mengindikasikan bahwa perilaku kolektif Pemerintah Daerah dan DPRD dalam pembuatan APBD berada di luar dan memaksakan kehendaknya kepada aktor individual. Fakta ini lebih jauh mengindikasikan bahwa dalam pembuatan APBD cenderung melihat aktor individu dipaksa atau ditentukan oleh struktur dan sistem dan sangat sedikit kemampuannya atau tidak mempunyai kebebasan untuk membuat pertimbangan. Sebagaimana telah diutarakan, gerakan-gerakan dari aktor individu pemerintah daerah dan DPRD dalam pembuatan APBD adalah membenarkan adanya kewenangan atau otoritas yang dimiliki oleh aktor tertentu terhadap aktor lain, dan otoritas ini menyebabkan adanya hubungan superordinat-subordinat dari seorang aktor terhadap aktor lain.

Collins melihat teori Marxian sebagai titik tolak teori konflik, tetapi teori Marxian mengandung kelemahan. Collins memilih memusatkan perhatian pada stratifikasi sosial karena ia adalah institusi yang menyentuh begitu banyak ciri kehidupan. Collins kemudian mengemukakan beberapa asumsi: (1) individu dipandang mempunyai sifat sosial (*sociable*), tetapi juga ia mudah berkonflik dalam hubungan sosialnya; (2) individu berupaya untuk memaksimalkan status subjektif dan kemampuannya untuk bertindak tergantung pada sumber daya yang dimiliki maupun sumber daya individu lain dengan siapa ia berurusan; (3) individu mempunyai kepentingan sendiri-sendiri sehingga benturan terjadi karena kepentingan-kepentingan itu pada dasarnya saling bertentangan (George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2004: 162). Asumsi-asumsi ini tergambar pada perbedaan-perbedaan pendapat dalam rapat-rapat Paripurna DPRD Kota Makassar terhadap rancangan APBD Kota Makassar Tahun Anggaran 2020.

Pendekatan konflik terhadap stratifikasi sosial dapat diturunkan menjadi tiga prinsip. Prinsip-prinsip dimaksud tercermin dalam stratifikasi sosial institusi pemerintah daerah dan DPRD dalam pembuatan APBD: (1) setiap aktor hidup dalam dunia subjektif yang dibangun sendiri; (2) aktor yang mempunyai kekuasaan mempengaruhi atau mengontrol pengalaman subjektif aktor lain; dan (3) aktor yang mempunyai kekuasaan sering mengontrol aktor yang menentangnya, akibatnya adalah kemungkinan terjadinya konflik antar aktor.

Kesimpulan

Penulis merumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Dalam sistem kebijakan pembuatan APBD, aktor adalah pemerintah daerah dan DPRD. Aktor pemerintah daerah dan DPRD, baik sebagai individu, kelompok atau institusi, mempunyai tujuan atau kepentingan. Tindakan aktor Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar dalam pembuatan APBD Kota Makassar Tahun Anggaran 2020 ditujukan kepada upaya untuk mencapai suatu tujuan atau kepentingan. Sebagai aktor pemerintah daerah dan DPRD yang mempunyai tujuan, masing-masing bertujuan untuk memaksimalkan perwujudan kepentingannya yang memberikan ciri saling tergantung atau ciri sistemik terhadap tindakan mereka dalam pembuatan APBD.

2. Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar sebagai suatu institusi dalam pembuatan APBD di dalamnya terdapat struktur-struktur pola ikatan sebagai suatu jaringan. Aktor-aktor Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar dan perilakunya berada pada paksaan dan tekanan struktural jaringan. Perangkat-perangkat pemerintah daerah sebagai gerbong eksekutif daerah, dan anggota-anggota DPRD sebagai gerbong legislatif daerah muncul ke permukaan sebagai sistem jaringan yang kompleks.
3. Penguatan kelompok Pemerintah Daerah Kota Makassar di satu sisi berhadapan dengan kelompok DPRD Kota Makassar di lain sisi, dan penguatan atau pembentukan kelompok-kelompok koalisi fraksi di DPRD bersifat “bongkar pasang” karena sesuatu yang dipertukarkan bersifat hakiki atau sesuatu yang bernilai pragmatis. Kesepakatan bersama atas “konsensus nilai” antara Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar digunakan sebagai media dan sebagai mata rantai yang menghubungkan transaksi. Konsensus nilai ini memungkinkan pertukaran sosial dan menentukan proses pembuatan APBD.
4. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 menyebutkan bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, dan DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah juga sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Konsekuensi dari kedudukan antara kepala daerah dan DPRD, praktek yang terjadi adalah cenderung berhadapan secara berlawanan. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa kepala daerah selaku kepala pemerintahan daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Konstruksi kelembagaan ini menempatkan Pemerintah Daerah Kota Makassar sebagai kelompok yang memegang posisi otoritas atau superordinat berhadapan dengan DPRD Kota Makassar sebagai kelompok subordinat. Kedua kelompok ini masing-masing mempunyai “kepentingan tertentu” yang arah dan substansinya saling bertentangan.

Daftar Pustaka

- Anderson, James E., 2003, *Public Policy Making: An Introduction*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Duverger, Maurice, 2002. *Sosiologi Politik*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Dye, Thomas R. 1972. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, Inc.
- Fisher, Simon, dkk., 2001. *Mengelola Konflik*, Edisi Bahasa Indonesia, Jakarta: SMK Grafika.
- Jenny Stewart, 2009, *Public Policy Values*, Australia: University of New South Wales.
- Maulana, D. (2020). Konflik dan Sistem Nilai Dalam Proses Penyusunan Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Di Pemerintahan Daerah Provinsi Banten. *JIPAGS (Journal of Indonesian Public Administration and Governance Studies)*, 4(1).
- Muhajir, Noeng, 1996. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi III, Yogyakarta: Penerbit Rake Sarasin.
- Muhajir, Noeng, 1996. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi III, Yogyakarta: Penerbit Rake Sarasin.
- Nawawi, J. (2015). Analisis Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Kebijakan Kemiskinan di Provinsi Sulawesi Barat. *Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 27-42.
- Ritzer, George – Douglas J. Goodman, 2004. *Teori Sosiologi Modern*, Edisi Keenam, Jakarta: Kencana.
- Sugiono, 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: CV. Alfabeta.
- Suharto, Edi, 2006. *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung: CV. Alfabeta.

- Sunarko, H., 2000. *Pubic Policy: Pengertian Pokok Untuk memahami dan Analisis Kebijakan Pemerintah*, Surabaya: Airlangga University Press.
- Wance, M., & Suranto, S. (2017). Pola Relasi Eksekutif Dan Legislatif Pada Penyusunan Legislasi Daerah. *Journal of Governance and Public Policy*, 4(1), 108-141.
- Wasistiono, Sadu dan Yonatan Wiyoso, 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Yogyakarta, Fokusmedia.
- Wellman, Barry, 1983. "Network Analysis: Some Basic Principles", in R. Collins (ed.), *Sociological Theory–1983*, San Francisco: Jossey-Bass.