

**DINAMIKA PENGANGGARAN DAERAH: ANALISIS PIERRE BOURDIEU  
TENTANG PERTARUNGAN POLITIK DAN KONFLIK KEPENTINGAN  
STAKEHOLDER**

***DYNAMICS OF REGIONAL BUDGETING: PIERRE BOURDIEU'S ANALYSIS OF  
POLITICAL FIGHTS AND STAKEHOLDERS' CONFLICT OF INTERESTS***

**<sup>1</sup>Andi Faisal**

Akuntansi, FEB Universitas Negeri Makassar

[andi.faisal@unm.ac.id](mailto:andi.faisal@unm.ac.id)

**<sup>2</sup>Adriansyah**

Akuntansi, FEB Universitas Negeri Makassar

[adriansyah@unm.ac.id](mailto:adriansyah@unm.ac.id)

**<sup>3</sup>Yulia Yunita Yusuf**

Akuntansi, FEB Universitas Negeri Makassar

[yulia.yunita.yusuf@unm.ac.id](mailto:yulia.yunita.yusuf@unm.ac.id)

***Abstract***

*This study aims to analyze the dynamics of budgetary struggles between the executive and legislative branches in North Toraja Regency, using Pierre Bourdieu's theory of habitus and capital as the analytical framework. The regional budgeting process often becomes a battleground between two competing parties, each seeking favorable budget allocations to advance their political interests. Using a qualitative case study approach, data were collected through in-depth interviews with local government officials, members of the Regional House of Representatives (DPRD), and community figures directly involved in budget decision-making. The findings reveal that political actors, both executive and legislative, utilize political capital, social capital, and symbolic capital to pursue their interests in the budgeting process, which often results in political compromises that sacrifice public needs. The use of habitus, shaped by social and cultural experiences, also plays a significant role in influencing the perceptions and actions of political actors during budgeting. This study finds that regional budgeting in North Toraja is influenced not only by public needs but also by personal and group interests, which drive inefficient, non-transparent, and unaccountable budget allocations. This research contributes to a deeper understanding of regional budgeting dynamics and offers recommendations to improve transparency and accountability in the budgeting process.*

*Keywords: Regional Budgeting, Budget Struggle, Bourdieu, Habitus Theory, North Toraja*

***Abstrak***

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika pertarungan anggaran yang terjadi antara eksekutif dan legislatif di Kabupaten Toraja Utara, dengan menggunakan teori Pierre Bourdieu tentang habitus dan modal sebagai kerangka analisis. Proses penganggaran daerah seringkali menjadi medan pertarungan antara dua pihak yang saling bersaing untuk memperoleh alokasi anggaran yang menguntungkan kepentingan politik mereka. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif melalui studi kasus, data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan pejabat pemerintah daerah, anggota DPRD, dan tokoh masyarakat yang terlibat langsung dalam pengambilan keputusan anggaran. Temuan penelitian menunjukkan bahwa aktor politik, baik eksekutif maupun legislatif, menggunakan modal politik, modal sosial, dan modal simbolik untuk memperjuangkan kepentingan mereka dalam penganggaran, yang sering kali berujung pada kompromi politik yang mengorbankan kebutuhan masyarakat. Penggunaan habitus yang terbentuk oleh pengalaman sosial dan budaya lokal juga berperan penting dalam mempengaruhi persepsi dan tindakan aktor politik dalam proses penganggaran. Penelitian ini menemukan bahwa penganggaran daerah di Toraja Utara

tidak hanya dipengaruhi oleh kebutuhan publik, tetapi juga oleh kepentingan pribadi dan kelompok yang mendorong pengalokasian anggaran yang tidak efisien, tidak transparan, dan tidak akuntabel. Penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pemahaman dinamika penganggaran daerah dan memberikan saran untuk memperbaiki transparansi serta akuntabilitas dalam proses penganggaran

Kata Kunci : Penganggaran Daerah, Pertarungan Anggaran, Bourdieu, Teori Habitus, Toraja Utara

## **PENDAHULUAN**

Anggaran merupakan instrumen penting dalam setiap organisasi khusus termasuk dalam organisasi pemerintahan (Shawe, 2023). Fungsi utama anggaran mencakup panduan kerja, instrumen pengawasan dan pengendalian, serta evaluasi kinerja (Dewata, dkk, 2021). Dalam konteks pemerintah daerah, anggaran juga berperan dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas (Carlitz, 2013). Oleh karena itu, penyusunan anggaran di pemerintah daerah diatur dengan prosedur yang ketat, dengan merujuk pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Berdasarkan peraturan tersebut, pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menyusun rencana anggaran dalam dokumen yang disebut Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Selanjutnya, sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, DPRD membahas dan menetapkan RAPBD menjadi APBD. Proses penyusunan anggaran yang melibatkan dua stakeholder (eksekutif dan legislatif), bertujuan untuk mencegah kebocoran anggaran dan memastikan alokasi dana yang efisien guna memenuhi kebutuhan masyarakat melalui penganggaran (Surianti, 2015; Brinkerhoff & Wetterberg, 2013).

Namun, dalam kenyataannya, proses penganggaran dapat berubah menjadi arena pertarungan antara eksekutif dan legislatif. Pertarungan ini tercermin dalam perilaku stakeholder yang bersaing untuk memperoleh porsi terbesar dari anggaran, dengan menggunakan kekuatan yang dimiliki (Riharjo, 2017). Meskipun pada akhirnya pertarungan anggaran berujung pada tindakan kompromi antar eksekutif dan legislatif (Syarifuddin, 2018). Akan tetapi, perilaku egoistik kedua aktor tersebut secara langsung menyebabkan alokasi anggaran yang tidak efisien, transparan dan akuntabel (Damayanti, 2009) & Grillos, 2017).

Penelitian ini bertujuan mengkaji secara mendalam dinamika pertarungan anggaran dengan pendekatan teori praktek Pierre Bourdieu dalam konteks penganggaran daerah di Indonesia. Teori Bourdieu, dengan konsep habitus dan modal, sangat relevan untuk menganalisis bagaimana masing-masing aktor dalam proses penganggaran—baik eksekutif maupun legislatif—menggunakan modal yang mereka miliki (baik itu modal sosial, ekonomi, atau politik) untuk memperoleh posisi dominan dalam distribusi anggaran.

Habitus merujuk pada sistem disposisi yang terbentuk melalui pengalaman sosial dan budaya yang membentuk pola-pola berpikir, bertindak, dan berinteraksi individu dalam struktur sosial mereka (Bourdieu, 1990). Dalam konteks penganggaran daerah, habitus ini mempengaruhi cara eksekutif dan legislatif memandang dan memperlakukan anggaran, apakah mereka melihatnya sebagai instrumen untuk melayani kepentingan publik atau sekadar alat untuk memperjuangkan keuntungan politik pribadi. Bourdieu menjelaskan bahwa habitus ini tidak hanya dipengaruhi oleh pengalaman individu, tetapi juga oleh sejarah dan posisi sosial masing-masing aktor dalam struktur politik dan ekonomi, yang dalam hal ini adalah pemerintah daerah dan DPRD.

Sementara itu, modal dalam teori Bourdieu merujuk pada berbagai bentuk kekuatan yang dapat dimiliki oleh individu atau kelompok dalam suatu arena sosial. Modal ini tidak hanya berupa modal ekonomi, tetapi juga modal sosial, politik, dan budaya yang digunakan untuk memperjuangkan kepentingan mereka (Bourdieu, 1986). Dalam penganggaran daerah, modal ini digunakan oleh stakeholder untuk mempengaruhi keputusan anggaran, misalnya dengan menggunakan modal politik (seperti kekuasaan dan dukungan politik) untuk mendapatkan alokasi anggaran yang menguntungkan, atau modal sosial (seperti jaringan atau hubungan interpersonal) untuk membentuk konsensus dalam pembahasan anggaran. Melalui pendekatan ini, penelitian ini akan menganalisis bagaimana masing-masing pihak menggunakan habitus dan modal mereka untuk memperjuangkan kepentingan dalam penganggaran, serta dampaknya terhadap transparansi dan efisiensi anggaran di Kabupaten Toraja Utara.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan studi kasus sebagai desain penelitian. Pendekatan kualitatif dipilih untuk menggali pemahaman yang lebih dalam mengenai dinamika penganggaran daerah, yang melibatkan berbagai aktor dan kepentingan yang bersaing dalam proses tersebut (Creswell, 2013). Studi kasus dilakukan di Kabupaten Toraja Utara, yang dipilih karena dinamika politik lokal yang unik, serta interaksi yang kompleks antara pemerintah daerah dan DPRD dalam proses penganggaran (Yin, 2014). Kabupaten ini memiliki kondisi sosial dan politik yang memungkinkan untuk mengkaji pengaruh habitus dan modal dalam pengambilan keputusan anggaran.

Metode pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara mendalam (in-depth interviews) dengan para aktor yang terlibat dalam proses penganggaran, termasuk pejabat pemerintah daerah (eksekutif), anggota DPRD, serta beberapa tokoh masyarakat yang memiliki pengaruh dalam keputusan anggaran (Bourdieu, 1990; Giddens, 1984). Total responden yang diwawancarai berjumlah 7 aktor. Wawancara ini bertujuan untuk menggali perspektif dan pengalaman aktor-aktor

tersebut dalam pengambilan keputusan anggaran, serta bagaimana mereka memanfaatkan modal dan habitus dalam mempertahankan atau mengubah posisi mereka dalam proses tersebut (Bourdieu, 1986; Swartz, 2013).

Selain wawancara, penelitian ini juga mengumpulkan data sekunder berupa dokumen anggaran daerah, risalah rapat DPRD, dan laporan keuangan pemerintah daerah, yang memberikan konteks tambahan terhadap hasil wawancara. Data ini akan dianalisis menggunakan analisis tematik (Braun & Clarke, 2006), yang memungkinkan untuk mengidentifikasi tema-tema yang berhubungan dengan praktik politik, egoisme, dan strategi pengambilan keputusan yang digunakan oleh masing-masing pihak dalam penganggaran daerah. Pendekatan ini juga memungkinkan untuk menghubungkan data empiris dengan teori Bourdieu untuk menganalisis habitus dan modal yang digunakan oleh para aktor dalam proses penganggaran (Bourdieu, 1990).

Keabsahan data dijaga dengan menggunakan teknik triangulasi, yang membandingkan temuan dari wawancara dengan data sekunder untuk memastikan validitas temuan (Denzin, 2009). Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memberikan wawasan empiris mengenai pertarungan anggaran, tetapi juga berkontribusi pada pemahaman teoretis tentang bagaimana struktur sosial dan budaya lokal memengaruhi keputusan penganggaran daerah (Bourdieu, 1990; Giddens, 1984).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Akumulasi Modal, dan Habitus dalam Sidang Paripurna Sebagai Arena Pertarungan Anggaran**

Dalam konteks penganggaran daerah, sidang paripurna pembahasan dan penetapan anggaran menjadi arena pertarungan antara eksekutif dan legislatif. Menurut Bourdieu, terdapat dua dimensi penting dalam suatu arena. Yaitu posisi sosial aktor dan sikap simbolik yang diambil oleh para aktor. Posisi sosial dalam arena (field) ditentukan oleh jenis dan jumlah modal yang dimiliki. Semakin banyak modal yang dapat diakumulasi, semakin besar peluang aktor untuk mendominasi arena (Ancelovici, 2021).

Pertarungan anggaran dalam sidang paripurna melahirkan beberapa intrik dari kedua pihak untuk memenangkan pertarungan. Para aktor menggunakan berbagai strategi, termasuk lobi politik, pertukaran dukungan, dan permainan kekuasaan untuk mempengaruhi hasil akhir penetapan anggaran. Meskipun Secara fisik arena pertarungan anggaran berlangsung di ruang sidang kantor DPRD. Akan tetapi, proses lobi politik yang merupakan bagian penting dari pertarungan anggaran dapat dilakukan dimanapun, bahkan sengaja dilakukan di luar gedung DPRD.

Pertarungan anggaran dengan berbagai intrik yang digunakan dalam arena sidang paripurna telah menjadi ciri khas yang melekat dalam proses pembahasan anggaran daerah selama bertahun-tahun. Setiap kali masa sidang pembahasan anggaran, para aktor terlibat dalam taktik dan strategi yang dirancang untuk

memenangkan pertarungan. Perilaku yang timbul sebagai respons terhadap situasi tertentu, kemudian menjadi kebiasaan (habits) yang terinternalisasi dan diterima sebagai praktek yang lumrah (normatif) dalam penganggaran daerah. Dengan demikian, para aktor telah mengembangkan habitus yang mencerminkan strategi dan intrik yang telah terbukti efektif dalam merebut dominasi dalam pengambilan keputusan anggaran.

Habitus adalah struktur mental atau kognitif yang dimiliki oleh seorang aktor untuk menghadapi dunia sosial. Pada dasarnya, habitus sebagai suatu sistem disposisi bersifat persisten. Akan tetapi, habitus dapat berubah melalui pengalaman baru atau pembelajaran baru yang didapatkan dari interaksi sosial. Perubahan habitus adalah proses yang kompleks dan bervariasi dari individu ke individu. Beberapa perubahan mungkin terjadi secara sadar, sementara yang lain mungkin terjadi tanpa disadari. Dalam banyak kasus, habitus tetap persisten, tetapi dapat mengalami perubahan seiring dengan perkembangan individu dan interaksinya dengan dunia sosial yang terus berubah (Goddard, 2004). Dengan demikian, maka seorang aktor memiliki serangkaian skema dan pola yang telah diinternalisasi dan digunakan untuk memahami, merasakan, menyadari, dan menilai dunia sosial. Kemudian, Melalui pola-pola tersebut, seorang aktor membentuk tindakan dalam dunia sosial (Mkasiwa, 2019).

Poin penting yang ditekankan adalah habitus terbentuk dari sistem disposisi yang senantiasa direproduksi oleh aktor dalam arena. Oleh karena itu, berbagai intrik yang digunakan oleh masing-masing aktor untuk menguasai anggaran dianggap sebagai habitus. Karena perilaku tersebut diterima dan menjadi perilaku yang "normal" dalam pandangan masing-masing aktor. Berbagai intrik berkembang melalui pengalaman yang dimiliki oleh individu yang menduduki posisi tertentu dalam arena dan kemudian menjelma menjadi "habitus lembaga".

Dengan demikian, maka meskipun terjadi pergantian aktor (individu) dalam suatu posisi (jabatan). Habitus yang melekat pada posisi (jabatan) tetap eksis (ada), dan tetap akan digunakan oleh aktor baru dalam arena pertarungan anggaran. Kecuali aktor yang baru mampu melakukan pergantian habitus yang melekat dalam posisinya. Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, beberapa perilaku yang berkembang menjadi habitus para aktor yaitu lobi politik (negosiasi/kompromi) dan permainan kekuasaan (penyanderaan RAPBD dan Intimidasi). Intrik pertama yang umum digunakan oleh para stakeholder adalah lobi politik.

Idealnya, alokasi anggaran dalam RAPBD disusun berdasarkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Akan tetapi, pada kenyataannya RAPBD disusun berdasarkan hasil kompromi antara eksekutif dan legislatif. Sebagaimana yang diungkapkan oleh informan;

*"..... Pasti akan ada kompromi, karena hari ini mana ada OPD (organisasi perangkat daerah) yang jujur mengelola anggaran. Nah itu, kalau mereka (Eksekutif) bersikeras tidak mau dengar kita (memenuhi permintaan legislatif), yah kita (legislatif) akan gunakan fungsi pengawasan dengan baik ..."*

Negosiasi pada dasarnya adalah bagian dari proses politik yang digunakan oleh dua pihak yang berseteru untuk mencari solusi terhadap suatu masalah. Dalam konteks pertarungan anggaran, negosiasi untuk mencapai kesepakatan adalah

langkah pertama yang diambil oleh kedua pihak. Inisiasi untuk melakukan negosiasi dilakukan oleh eksekutif, agar dapat meminimalkan perubahan yang dapat berdampak signifikan terhadap RAPBD. Karena jika terdapat perubahan signifikan, maka TAPD akan kembali melakukan peninjauan terhadap program kerja dari Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk menjaga keseimbangan anggaran

Dalam proses negosiasi, eksekutif daerah diwakili oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), sementara pihak Legislatif diwakili oleh anggota Badan Anggaran. Hal tersebut disampaikan oleh informan (eksekutif):

*"... Kalau dulu saya, sebelum kita masuk di banggar, saya panggil pimpinan DPR. Saya menyampaikan ke mereka, dana untuk mereka hanya sekian. Baru kita masuk banggar. Habis itu baru paripurna...."*

Pernyataan Informan diatas menunjukkan bahwa lobi politik (negosiasi) anggaran telah dilakukan sebelum RAPBD dibahas dalam forum badan anggaran (Banggar). Lobi politik tersebut pada umumnya mempertemukan pimpinan TAPD dan unsur pimpinan legislatif.

Hasil dari lobi politik adalah kesepakatan terkait jumlah alokasi anggaran (dalam bentuk program kerja/dana reses) yang akan diterima oleh setiap anggota legislatif. Akan tetapi, masalah yang kadang timbul pada proses negosiasi adalah tidak semua anggota sepakat dengan besaran alokasi anggaran (pada umumnya jumlah yang diterima unsur pimpinan termasuk ketua komisi dan ketua fraksi lebih besar dari anggota biasa). Karena legislative tidak memiliki garis komando Tunggal, maka kesepakatan antara pimpinan tidak selalu mewakili kepentingan seluruh anggota.

Jika kondisi itu terjadi, maka proses lobi politik akan berlanjut ke "arena' komisi, untuk mencapai kesepakatan dengan seluruh anggota legisaltif. Kondisi tersebut mencerminkan kompleksitas (kerumitan) dalam proses lobi politik. Dengan kata lain, meskipun unsur pimpinan telah setuju dengan tawaran dari TAPD. Akan tetapi, anggota legislatif yang lain belum tentu setuju. Sehingga, proses lobi politik harus turun sampai ke tingkat komisi. Hal itu disampaikan oleh informan (legislatif);

*"... tawar menawarnya itu di komisi. Tapi kan banggar DPRD juga sudah membantu kami pada saat bicara di komisi. Jadi di banggar itu, karena sudah di iris-iris, jadi dia juga membantu pada saat ada deadlock di komisi. Karena sebelumnya sudah bicara dangan banggar. Kan itu orang bilang ada kamar 1, kamar 2, ada kamar 3. Tapi kalau saya dulu, dikamar 1 panggil pimpinan DPR, kedua baru bicara dengan banggar ketiga dengan komisi..."*

Pernyataan informan menjelaskan bahwa, ketika sidang pembahasan anggaran ditingkat komisi (secara prosedur, anggaran harus dibahas pada tingkat komisi sebelum masuk ke sidang paripurna) mengalami kebuntuan. Maka Langkah selanjutnya adalah melakukan lobi politik terhadap anggota-anggota komisi.

Pada dasarnya kebuntuan tersebut terjadi oleh karena para anggota komisi belum menyetujui alokasi anggaran untuk setiap anggota;

*"... dalam pembahasan anggaran, legislatif akan mempertanyakan apakah program telah sesuai dengan RPJMD dan Visi & Misi Bupati, dan juga hasil resesnya (pokok pikiran). Tapi lebih ke resesnya..."*

Pernyataan diatas dikonfirmasi oleh informan dari pihak legislatif;

*"... saat rapat di banggar (badan anggaran) DPRD akan menanyakan pokoknya karena itu kan dijamin oleh aturan. Nah DPRD akan bertanya, tolong jawab kami punya aspirasi kenapa tidak terakomodir misalnya...."*

Kedua pernyataan diatas mengkonfirmasi kepentingan utama legislatif dalam proses anggaran, yaitu alokasi anggaran untuk dana reses (aspirasi). Reses atau pokok pikiran adalah program yang diajukan oleh masing-masing anggota berdasarkan aspirasi dari masyarakat. Program aspirasi merupakan janji langsung yang diberikan kepada konstituen (pemilih). Setiap anggota akan berupaya memastikan bahwa aspirasi konstituen (pemilih) dapat terpenuhi. Baik dalam bentuk kegiatan, bantuan langsung, atau pembangunan sarana dan prasarana. Tujuan utama dari program aspirasi (reses) adalah meningkatkan legitimasi politik anggota di mata konstituen (pemilih) (Sopannah, 2012).

Sebaliknya, kepentingan utama pemerintah daerah (TAPD) adalah memastikan keseimbangan anggaran yang telah disusun dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) tidak berubah. Oleh karena itu, TAPD telah mengalokasikan anggaran untuk program reses DPRD dalam RAPBD. Alokasi anggaran tersebut yang akan menjadi dasar bagi pimpinan TAPD untuk melakukan lobi politik terhadap DPRD.

Keseimbangan anggaran yang dimaksud mencakup alokasi anggaran untuk membiayai program mandatory (wajib) di setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD), hasil Musrenbang dan Reses, dan anggaran untuk operasional Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Akan tetapi, dari ketiga aspek itu. Pemerintah (TAPD) paling berkepentingan terhadap anggaran untuk operasional OPD. Sebagaimana dijelaskan oleh informan (eksekutif); *"... Yah semua itu, khususnya operasional itu. Tapi yah harus rasional juga..."*

Proses kompromi dan negosiasi dalam arena sidang paripurna pembahasan anggaran telah dijelaskan sebelumnya sebagai praktek oportunistik (Damayanti et al., 2017) dan praktek sandiwara (Syarifuddin, 2018). Akan tetapi, dalam kasus kepentingan legislatif tidak dapat dipenuhi oleh pemerintah (TAPD). Maka proses lobi politik akan menjadi lebih sulit. Bahkan dapat menimbulkan konflik dan ketegangan antara kedua belah pihak.

Informan dari pihak TAPD menjelaskan bahwa pembahasan draf RAPBD seharusnya sudah selesai ditingkat komisi. Sehingga pada saat sidang paripurna, tidak ada lagi masalah. Akan tetapi, terkadang legislatif meminta kenaikan alokasi anggaran yang tidak dapat disetujui oleh tim anggaran (TAPD). Sehingga menyebabkan proses pembahasan anggaran menjadi lebih rumit.

*"... Pada saat dikomisi itu harusnya sudah selesai, tapi kadang ada yang mau minta lebih, makanya a lot-alot sedikit. Kan itu tidak ada seninya juga kalau mulus-mulus..."*

Pada kondisi tertentu, terutama menjelang pemilihan legislatif atau pemilihan Kepala Daerah (Bupati). Proses lobi politik dapat berlangsung lebih rumit

dan intens. legislatif dapat menggunakan ikatan politik dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan lebih banyak “jatah” anggaran. Kepala Daerah merupakan jabatan politik, sehingga dapat terjadi hubungan symbiosis mutualism antara Kepala Daerah dan legislatif.

Pada “tahun politik”, legislatif dapat menggunakan hubungan (kepentingan) dengan kepala daerah untuk menekan TAPD. Sebagaimana yang dijelaskan oleh informan (legislatif). Pemilihan umum atau pilkada biasanya berlangsung pada akhir tahun, bersamaan dengan pembahasan APBD perubahan. Partai pendukung Kepala Daerah dapat memanfaatkan kesempatan itu untuk mendapatkan lebih banyak anggaran dengan bantuan Kepala Daerah.

*“... Kan biasanya pilkada itu di akhir tahun. Disitu ada APBD perubahan. Nah disitu, bagaimana partai pendukung ini mengamankan anggaran. Kan mau dipakai kampanye. Jadi berpengaruh itu, menjelang pemilu atau pilkada. Yah partai pendukung itu mengambil kesempatan...”*

Akan tetapi, dalam kondisi tim anggaran (TAPD) sama sekali tidak dapat memenuhi permintaan legislatif (meskipun sudah menggunakan hubungan politik dengan Kepala Daerah). Maka proses pembahasan anggaran (RAPBD) dapat dihentikan, dan menggunakan intrik permainan kekuasaan, yaitu “menyandera anggaran (RAPBD).”

*Dalam konteks penganggaran daerah, praktek “menyandera anggaran” menunjukkan upaya legislatif untuk memaksa pemerintah (TAPD) agar bersedia menuruti permintaannya terkait alokasi anggaran. Hal tersebut disampaikan oleh informan (legislatif); “... selalu kerjanya anggota DPRD itu kan menyandera (RAPBD)....”*

Tujuan dari penyanderaan ini adalah untuk “memaksa” TAPD agar menuruti keinginan legislatif. Karena jika sampai RAPBD tidak disahkan sampai batas waktu yang ditentukan. Maka kerugian utama akan ditanggung oleh pemerintah (TAPD). Kerugian yang dimaksud mencakup ketidakmampuan untuk melaksanakan program kerja yang telah direncanakan. Ini adalah bagian dari dinamika kompleks dalam proses pembahasan anggaran di tingkat daerah.

Dalam upaya untuk mengamankan keputusan anggaran sesuai dengan preferensi masing-masing stakeholder, baik pihak pemerintah (TAPD) maupun legislatif terlibat dalam strategi dan taktik yang dapat memengaruhi hasil akhir alokasi anggaran. Proses tersebut mencerminkan persaingan dan negosiasi yang rumit dalam pembentukan anggaran. Hal ini disampaikan informan (legislatif);

*“... Jadi kalau sudah tersuply ke DPRD misalnya 30 milyar. Sisanya kalian aturlah di OPD. Tapi itu dibawah meja semua. Jadi itu proses menyandera APBD....”*

Tiga perilaku (habitus) yang telah dijelaskan sebelumnya, yaitu negosiasi, penyanderaan RAPBD, dan intimidasi, umumnya terkait dengan peran aktor dalam sidang pembahasan anggaran. Pada konteks itu, keberhasilan dalam pertarungan anggaran juga tergantung pada kemampuan aktor untuk mengkombinasikan intrik, terutama melalui negosiasi, dengan sumber daya atau modal yang dimiliki. Pemahaman dan penggunaan yang tepat dari modal dapat memengaruhi hasil dari intrik tersebut. Dengan kata lain, negosiasi yang cerdas dan efektif dengan

menggunakan modal yang memadai, dapat membantu aktor memenangkan pertarungan dalam proses anggaran.

Berdasarkan penjelasan diatas, penting untuk dicatat bahwa pada konteks pertarungan anggaran dalam pembahasan anggaran. Penggunaan modal yang efektif adalah kunci untuk memenangkan pertarungan. Kemampuan aktor untuk mengakumulasi modal, seperti yang diperkenalkan oleh Bourdieu, memainkan peran penting dalam menentukan posisi aktor dalam struktur sosial. Semakin banyak modal yang dimiliki oleh aktor, semakin besar peluang mereka untuk memperkuat posisi dan mendominasi dalam konteks pemerintahan (Kurniawan, 2021). Persilangan modal dan arena dalam struktur sosial, mencerminkan bagaimana aktor menggunakan modal dan habitus untuk mengukuhkan dan meningkatkan pengaruhnya (Nexon & Neuman, 2018). Dalam konteks pembahasan anggaran, aktor yang memiliki lebih banyak modal (Ekonomi, Kultural, Sosial dan Simbolik), memiliki lebih banyak kemungkinan untuk memengaruhi hasil dari pertarungan anggaran.

Eksekutif pada dasarnya memiliki modal kultural yang lebih besar dibandingkan legislatif. Karena memiliki pemahaman yang dalam tentang struktur anggaran, dan segala aturan terkait penganggaran daerah. Selain itu, habitus yang dimiliki pemerintah dalam penyusunan anggaran, menempatkannya sebagai pihak yang lebih berpeluang untuk memenangkan pertarungan anggaran dibandingkan DPRD.

Penjelasan diatas, sebelumnya telah diungkapkan oleh Riharjo, (2017) dalam laporan penelitiannya, yang menyatakan bahwa;

*"... Kekuatan modal yang dimiliki oleh eksekutif yang berupa pengalaman dan pengetahuan mengelola keuangan daerah.... Dengan habitus dan modal yang dimiliki inilah, eksekutif mempunyai kemampuan untuk mendominasi ranah pembahasan anggaran. Sehingga keputusan yang diambil dalam pembahasan APBD, lebih banyak dipengaruhi oleh preferensi atau kehendak mereka (eksekutif)."*

Temuan penelitian yang dikemukakan oleh Riharjo (2017) juga dikonfirmasi dalam penelitian ini. Informan (eksekutif) menjelaskan;

*"... Kepala keuangan (BPKD) yang harus menjelaskan dibantu oleh kepala Bappelitbanda. Kenapa kepala BPKD yang lebih berperan menjelaskan, karena Kepala Keuanganlah yang mengetahui persis kemampuan keuangan daerah. Kepala Keuangan (BPKD) harus bisa meyakinkan Bupati terkait kemampuan keuangan daerah..."*

Pengetahuan yang dimiliki oleh pemerintah tentang anggaran merupakan senjata yang dapat digunakan dalam proses negosiasi. Ketika DPRD meminta alokasi anggaran yang lebih besar dari yang dapat dialokasikan, pemerintah (TAPD) dapat menjelaskan dengan argumentasi yang kuat bahwa anggaran daerah terbatas dan alokasi tersebut telah disesuaikan dengan KUA PPS;

*"... sudah pasti, mereka (DPRD) pasti ada bargaining bahwa bisakah ini dinaikkan (alokasi anggaran). Tapi pada saat anggaran sudah berimbang dan usulan mereka sudah diakomodir, tidak ada alasan lagi untuk menambah. Siapa yang mau ditambah dan siapa yang mau*

*dikurangi... kalau mereka ngotot, mengancam tidak akan membahas yah silahkan saja..."*

Fenomena tersebut sejalan dengan pemikiran Foucault (1926-1984), yang menyatakan bahwa praktek kekuasaan selalu terkait dengan pengetahuan. Pengetahuan dan wacana selalu berinteraksi, dan hubungan antara pengetahuan, wacana, dan kekuasaan selalu bersifat relasional (Selby, 2012).

Sebaliknya, DPRD tidak memiliki pengetahuan yang cukup terkait struktur anggaran yang dapat "memaksa" pemerintah untuk mengalah. Sebagaimana yang ditekankan oleh Riharjo, (2017);

*"... Keterlibatan anggota DPRD (legislatif) dalam pembahasan anggaran tidaklah sama, karena tidak semua anggota legislatif memiliki bargaining untuk memengaruhi dan memperoleh dukungan dari pihak eksekutif..."*

Pernyataan di atas menegaskan kelemahan DPRD dalam hal pengetahuan terkait anggaran, menyebabkan kurangnya kemampuan untuk mempengaruhi pemerintah. Berdasarkan penjelasan dari informan (legislatif), anggota DPRD memang cenderung malas membaca dokumen RAPBD;

*"... Karena eksekutif itu paham, kami di DPRD itu paling malas membaca. Rapat juga kami main hp yang penting itu tadi sudah aman. Yah sudah selesai..."*

Keengganan anggota DPRD untuk membaca dokumen RAPBD menyebabkannya tidak memiliki kapabilitas yang cukup untuk beradu gagasan dengan Pemerintah (TAPD). Oleh karena itu, tindakan yang dapat dilakukan untuk 'memaksa' pemerintah melibatkan taktik menyandera dan mengintimidasi. Karena kurangnya pemahaman akibat keengganan membaca, DPRD seringkali langsung menetapkan angka-angka (nilai rupiah yang diminta) dalam RAPBD kepada TAPD. Jika permintaan mereka tidak dapat dipenuhi, maka legislatif dapat menggunakan taktik menyandera RAPBD dan melakukan aksi intimidasi terhadap pemerintah.

Pada sisi lain, legislatif memiliki modal sosial yang kuat, terutama dalam hubungan dengan Kepala Daerah. Meskipun Tim Anggaran telah menyusun RAPBD, alokasi anggaran dapat berubah jika Kepala Daerah memerintahkan peninjauan ulang. Dalam konteks tersebut, legislatif dapat berkomunikasi langsung (biasanya melalui partai politik yang sama) dengan Kepala Daerah untuk meminta peningkatan alokasi anggaran. Namun, permintaan legislatif tidak selalu diakomodasi oleh Kepala Daerah. Tim Anggaran, dengan pengetahuan mendalam tentang struktur anggaran, tetap memiliki peran penting dalam proses tersebut. Pada sisi lain, Kepala Daerah juga memiliki kepentingan untuk mengimplementasikan janji kampanye yang tercantum dalam RPJMD melalui alokasi anggaran dalam RAPBD.

Dalam keseluruhan konteks pembahasan anggaran daerah, baik eksekutif maupun legislatif memiliki peran dan modal yang berbeda. Kemampuan setiap pihak dalam mengoptimalkan modal yang dimiliki akan mempengaruhi hasil dari negosiasi anggaran. Pengetahuan tentang struktur anggaran, taktik negosiasi, dan kemampuan berkomunikasi dengan pihak terkait sangat penting. Selain itu, kebijakan dan regulasi yang mengatur proses penganggaran juga menjadi faktor penentu. Oleh karena itu, agar proses pembahasan anggaran berjalan efisien dan

sesuai dengan kepentingan masyarakat, diperlukan kolaborasi yang baik antara eksekutif dan legislatif, serta transparansi dalam seluruh proses penganggaran.

#### Dinamika Politik dan Reproduksi Kekuatan dalam Pertarungan Anggaran Daerah di Toraja Utara

Proses penganggaran daerah, khususnya di Kabupaten Toraja Utara, tidak hanya merupakan soal distribusi dana untuk kebutuhan masyarakat, tetapi juga cerminan dari reproduksi kekuasaan yang terjadi antara aktor-aktor politik, baik eksekutif maupun legislatif. Berdasarkan teori Pierre Bourdieu mengenai habitus dan modal, dapat dipahami bahwa pertarungan anggaran tidak hanya bergantung pada keputusan rasional atau data obyektif, tetapi juga dipengaruhi oleh struktur sosial dan politik yang mendalam, yang membentuk pola interaksi dan keputusan yang diambil oleh para aktor yang terlibat (Bourdieu, 1990; Swartz, 2013).

Dalam konteks ini, habitus yang dibentuk oleh pengalaman sosial, sejarah politik, dan budaya local menjadi elemen yang sangat memengaruhi cara eksekutif dan legislatif memandang anggaran. Pemerintah daerah dan DPRD memiliki kebiasaan atau pola-pola perilaku yang telah terinternalisasi dalam interaksi politik mereka. Misalnya, para anggota DPRD sering kali menganggap penganggaran sebagai sarana untuk memperoleh modal sosial dari masyarakat, sementara eksekutif melihat anggaran sebagai alat untuk mempertahankan atau memperluas kekuasaan politik. Hal ini menciptakan dinamika yang tidak selalu berdasarkan kebutuhan obyektif masyarakat, tetapi lebih pada kepentingan jangka pendek para aktor politik dalam mempertahankan atau memperluas kekuasaan mereka (Bourdieu, 1986; Swartz, 2013).

Lebih jauh lagi, modal baik modal ekonomi, sosial, maupun politik—berperan penting dalam bagaimana masing-masing aktor berusaha mempengaruhi pembahasan dan pengesahan anggaran. Para pejabat eksekutif, dengan modal politik yang mereka miliki, menggunakan jaringan dan dukungan politik untuk memastikan alokasi anggaran yang menguntungkan bagi kebijakan mereka. Sebaliknya, anggota DPRD, dengan modal sosial mereka yang terbentuk dari hubungan dengan konstituen dan kekuatan politik lokal, berusaha mendapatkan alokasi anggaran yang memperkuat legitimasi politik mereka di mata publik dan pemilih mereka. Oleh karena itu, modal sosial dan modal politik ini saling berinteraksi dalam suatu arena penganggaran yang lebih kompleks, di mana setiap pihak menggunakan kekuatannya untuk mendapatkan keuntungan (Bourdieu, 1986).

Pertarungan ini menghasilkan kompromi politik yang mengorbankan kebutuhan masyarakat, terutama kelompok yang lebih miskin dan terpinggirkan. Penelitian ini menemukan bahwa meskipun tujuan ideal dari penyusunan anggaran adalah untuk memenuhi kebutuhan publik, dalam praktiknya, anggaran lebih sering kali dipengaruhi oleh kepentingan pribadi dan kelompok aktor yang terlibat. Hal ini menciptakan alokasi anggaran yang tidak efisien, di mana dana yang seharusnya diperuntukkan untuk program-program yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan masyarakat justru dialihkan untuk kepentingan politik yang lebih pribadi. Keadaan ini sejalan dengan pendapat Damayanti (2009) dan Grillos (2017) yang mengungkapkan bahwa perilaku egoistik dalam pengambilan keputusan

anggaran seringkali merusak prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah.

Dalam perspektif Bourdieu, pertarungan anggaran di Toraja Utara ini mencerminkan bagaimana struktur sosial yang lebih luas dan perjuangan politik antara pemerintah daerah dan DPRD terus menerus mempengaruhi distribusi anggaran. Proses ini tidak hanya soal teknis atau administrasi, tetapi juga soal penguatan posisi masing-masing aktor dalam arena sosial dan politik yang lebih besar.

## **KESIMPULAN**

Penelitian ini menunjukkan bahwa dinamika penganggaran daerah, khususnya di Kabupaten Toraja Utara, merupakan arena pertarungan yang kompleks antara eksekutif dan legislatif yang dipengaruhi oleh kepentingan politik dan sosial masing-masing aktor. Berdasarkan teori Pierre Bourdieu, habitus dan modal para aktor memainkan peran penting dalam mempengaruhi hasil akhir dari pembahasan anggaran. Habitus yang terbentuk melalui pengalaman sosial dan politik lokal menciptakan pola interaksi yang menjadi kebiasaan dalam proses penganggaran, sementara modal politik, sosial, dan simbolik digunakan oleh kedua pihak untuk mempertahankan posisi dominan mereka.

Proses penganggaran tidak hanya berdasarkan pada kebutuhan publik, tetapi juga pada kompromi politik dan perilaku egoistik aktor-aktor yang terlibat, yang mengorbankan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas anggaran. Kepentingan pribadi dan kelompok lebih sering mendominasi alokasi anggaran, sehingga berdampak pada pengelolaan anggaran yang tidak efisien. Penelitian ini juga menemukan bahwa praktik menyandera anggaran dan intimidasi politik sering digunakan oleh legislatif untuk memaksakan keinginan mereka terkait alokasi anggaran, sementara eksekutif mengandalkan modal pengetahuan dan kekuatan struktural untuk menjaga keseimbangan anggaran. Secara khusus, penelitian ini berkontribusi dalam memahami dinamika penganggaran daerah di Indonesia, khususnya tentang bagaimana pertarungan politik memengaruhi keputusan anggaran.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Ancelovici, M. (2021). Bourdieu In Movement: Toward A Field Theory Of Contentious Politics. *Social Movement Studies*, 20(2), 155–173. <https://doi.org/10.1080/14742837.2019.1637727>
- Bogna, F., Raineri, A., & Dell, G. (2020). Critical Realism And Constructivism : Merging Research Paradigms For A Deeper Qualitative Study. <https://doi.org/10.1108/QROM-06-2019-1778>
- Brinkerhoff, D. W., & Wetterberg, A. (2013). Performance-Based Public Management Reforms : Experience And Emerging Lessons From Service Delivery Improvement In Indonesia. <https://doi.org/10.1177/0020852313491059>



- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. In J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). Greenwood.
- (1990). *The Logic of Practice*. Stanford University Press.
- (2015). *Arena Produksi Kultural* (edisi terjemahan). Penerbit Kreasi Wacana. Yogyakarta
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches* (3rd ed.). Sage Publications.
- (2014). *Research Design\_ Qualitative, Quantitative, and Mixed Method* (p. 273). Asia-Pasific.
- Carlitz, R. (2013). Improving transparency and accountability in the budget process: An assessment of recent initiatives. *Development Policy Review*, 31, s49-s67.
- Dewata, E., Wahyuni, S., Jauhari, H., & Oktarida, A. (2021). Performance-Based Budgeting, Preventive Supervision, and Effectiveness of Budget Control. *Sriwijaya International Journal of Dynamic Economics and Business*, 357-372.
- Denzin, N. K. (2009). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods* (5th ed.). Prentice Hall.
- Damayanti, R. A., & Syarifuddin, S. (2020). The Inclusiveness Of Community Participation In Village Development Planning In Indonesia. *Development In Practice*, 30(5), 624-634.  
<https://doi.org/10.1080/09614524.2020.175215>
- Foucault, M. (1982). *The Archeology of Knowledge And the Discourse on Language*. Knopf Doubleday Publishing Group. University of Michigan
- Goddard, A. (2004). Budgetary Practices And Accountability Habitus: A Grounded Theory. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 17(4), 543-577.  
<https://doi.org/10.1108/09513570410554551>
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. University of California Press.
- Grillos, T. (2017). Participatory Budgeting and the Poor: Tracing Bias in a Multi-Staged Process in Solo, Indonesia. *World Development*, 96, 343-358.  
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.03.019>
- Ikin, C., Johns, L., & Hayes, C. (2012). Field, Capital And Habitus: An Oral History Of Women In Accounting In Australia During World War II. *Accounting History*, 17(2), 175-192. <https://doi.org/10.1177/1032373211434421>
- Jouve, B. (2005). From Government To Urban Governance In Western Europe : A Critical Analysis. *Public Administration and Development*. 294, 285-294. DOI: 10.1002/pad.385
- Kurniawan. (2021). *Kisah Sosiologi: Pemikiran yang Mengubah Dunia dan Relasi Manusia*. Penerbit Pustaka Obor. Jakarta
- Mkasiwa, T. A. (2020). Budgetary Practices in a Tanzanian University : Bourdieu ' s Theory. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 32 No. 3, pp. 399-420. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-08-2019-0119>

- Nexon, D. H., & Neumann, I. B. (2018). Hegemonic-Order Theory: A Field-Theoretic Account. *European Journal of International Relations*, 24(3), 662–686. <https://doi.org/10.1177/1354066117716524>
- Riharjo. (2017). Penganggaran Daerah: Konsensus, Kekuasaan Dan Politik Anggaran. 6, 1169–1183.
- Sopanah, A. (2012). Ceremonial Budgeting: Public Participation in Development Planning at an Indonesian Local Government Authority. *Journal of Applied Management Accounting Research*, 10(2), 73–84.
- Surianti, M. & Dalimunthe, A.R. (2015). The Implementation of Performance Based Budgeting In Public Sector ( Indonesia Case : A Literature Review ). *Research Journal of Finance and Accounting*. 6(12), 198–211.
- Syarifuddin. (2018). Dramaturgi Anggaran Pemerintah Daerah. Penerbit Parahyangan. Makassar
- Shawe, R. (2023). Budget and Organization Management. *Open Journal of Business and Management*, 11(3), 910-919.
- Swartz, D. (2013). Pierre Bourdieu: On Education and Society. Stanford University Press.
- Yin, R. K. (2014). Case Study Research: Design and Methods (5th ed.). Sage Publications.