

Diskresi Kebijakan Pengelolaan Budaya Lokal di Kabupaten Banyumas: Tarik Ulur Kepentingan Dua Cabang Kekuasaan

Jurnal ISIP: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
126-144

© The Author(s) 2024



Volume 21.2 Juli-Desember 2024

Publikasi *online*: 30 Desember 2024

<https://jisip.jurnaliisipjakarta.id>

Received: 31 Juli 2024

Revised: 23 November 2024

Accepted: 2 Desember 2024

DOI: 10.36451/jisip.v21i2.334

*The Policy Discretion for Local
Cultural Management in Banyumas
Regency: The Tug of War Between
the Two Branches of Power*

Titis Perdani¹ , Sofa Marwah² , Tri Murniati³ 

^{1,2}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jenderal Soedirman

³Fakultas Ilmu Budaya Universitas Jenderal Soedirman

Corresponding Author:

Titis Perdani, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jenderal Soedirman, Jl. Profesor DR. HR. Boenyamin, Banyumas, Jawa Tengah, Indonesia.

E-mail: titisperdani@unsoed.ac.id

Abstrak

Kebudayaan menjadi aset bagi daerah. Pengelolaan kebijakannya seringkali tidak terlepas dari upaya komoditas dan hegemoni politik, sosial, dan ekonomi. Kabupaten Banyumas adalah wilayah yang memiliki kekhasan budaya Jawa pesisir dan memiliki ragam jenis budaya inklusi. Proses politik dalam penentuan arah kebijakan kebudayaan seringkali ditunggangi oleh kepentingan politik. Kehadiran pokok pikiran anggota dewan (PPAD) menjadi salah satu faktor dilematisasi organisasi perangkat daerah (OPD) dalam menentukan arah kebijakan kebudayaan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan metode studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan pertama, pengelolaan kebijakan kebudayaan di Kabupaten Banyumas sesuai dengan prosedur melalui aturan perundangan

yang berlaku. Negosiasi usulan dilakukan di dalam perumusan kebijakan yang seringkali dimaknai sebagai *black box policy area*. Kedua, dalam proses negosiasi terjadi tarik ulur kepentingan antara eksekutif dan legislatif. Tarik menarik kepentingan membuat penyelerasan program dimaknai menjadi kepentingan politis akibat keterbatasan anggaran daerah dan pembentukan citra anggota legislatif. Dilema dalam penentuan program membuat OPD melakukan upaya diskresi.

Kata Kunci

Budaya; Diskresi kebijakan; Kabupaten Banyumas; Pengelolaan

Abstract

The culture serves as an asset for regions, which the policy management often intertwined with efforts of commodification and political, social, and economic hegemony. Banyumas Regency is the region with its unique coastal Javanese culture and various inclusive cultural practices. The political processes shaping cultural policy are frequently influenced by the political interests of specific parties. The considerations of council members (PPAD) play a pivotal role in creating dilemmas for regional apparatus organizations (OPD) or related agencies in determining the cultural policy direction. This study employs a qualitative approach and case study method to describe the conditions of the research subject or object based on observable facts. The findings reveal that the management of cultural policy in Banyumas Regency adheres to a series of procedures established by the prevailing laws. The Policy formulation often involves negotiations, interpreted as a "black box policy area". Furthermore, the negotiation process reveals the tug-of-war between executive and legislative interests, with the executive represented by the OPD or the cultural affairs department and the legislative by the council members' inputs. The competing interests result in efforts to align programs that are viewed through the lens of political interests, driven by the regional budget constraints and the need to shape legislative members' public image. The dilemma in program determination prompts the OPD or department to engage in discretionary efforts.

Keywords

Banyumas Regency, Culture, Management, Policy discretion

Pendahuluan

Budaya adalah kekuatan sebuah identitas bagi suatu bangsa tak terkecuali untuk setiap daerah. Wajah suatu daerah biasanya direpresentasikan dengan ciri khas kebudayaan yang dimiliki. Kebudayaan dapat dimaknai sebagai identitas kolektif atau jati diri suatu daerah. Tradisi, nilai-nilai luhur, dan kearifan lokal yang dimiliki dan dihidupi bersama secara turun-temurun oleh suatu kelompok masyarakat tertentu diyakini dan disepakati menjadi identitas bersama (Liliweri, 2021). Kebudayaan memiliki peran dan fungsi yang sentral dan mendasar sebagai landasan utama dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, penciptaan karakter dan ideologis masyarakat daerah. Suatu daerah akan kuat jika nilai-nilai kebudayaan telah mengakar (*deep-rooted*) dalam sendi kehidupan

masyarakatnya. Itu sebabnya, budaya juga merupakan aset daerah yang harus dikelola dengan baik seperti potensi lainnya. Pengelolaan terhadap penetapan arah kebijakannya perlu menjadi perhatian bersama berbagai aktor di daerah. Kebijakan terkait kebudayaan di Indonesia telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan (2007). Peraturan tersebut menjelaskan bahwa urusan kebudayaan adalah salah satu urusan wajib yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Atas dasar klausul tersebut berimplikasi pada kewenangan yang diemban antara pusat dan daerah. Pemerintah pusat memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk mengelola kewenangan secara penuh dengan melakukan pilihan strategis terkait dengan kebijakan kebudayaan di daerah yang menjadi otoritasnya masing-masing.

Pelimpahan wewenang urusan kebudayaan tersebut menjadikan posisi pemerintah daerah sebagai dinamisor pengelolaan dan perkembangan budaya di tingkat lokal. Makna positif dari kebijakan desentralisasi tersebut dapat memberikan ruang bagi masyarakat dan komunitas adat setempat untuk lebih berperan aktif dalam usaha menghidupkan kebudayaan, sehingga dapat memberi kebermanfaatan bagi masyarakat. Namun di sisi lain, ketika daerah dituntut memiliki kemandirian dan kekuatan fiskal, pemerintah daerah akan cenderung berlomba-lomba untuk mengalokasikan segala sesuatunya pada konteks peningkatan pendapatan asli daerah (PAD). Tidak jarang kebijakan daerah khususnya kebijakan terkait kebudayaan dimaknai menjadi ajang perlombaan bagi kekuatan kekuasaan untuk menunjukkan secara artifisial identitas mereka terhadap kepentingan kelompok atau komunitas masyarakat tertentu, termasuk komunitas budaya (Makmur & Taufiq, 2016).

Dampak dari hal tersebut adalah pengelolaan kebijakan kebudayaan daerah sering kali dibiarkan untuk kepentingan ekonomi dan keuntungan kekuasaan politik lokal, di mana hal tersebut justru kontraproduktif dengan maksud pengembangan dan pelestarian kebudayaan itu sendiri. Selain itu, tidak kalah krusial adalah segala bentuk entitas sosial termasuk entitas budaya ditarik oleh para pihak dalam pusaran politik praktis kekuasaan di tingkat daerah; sehingga kebijakan tertentu sering kali digunakan untuk kepentingan pencitraan elit politik yang sedang berkuasa dan untuk mempertahankan tingkat kepercayaan publik terhadap penguasa eksekutif dan legislatif suatu wilayah (Makmur & Taufiq, 2016). Oleh karena itu, aspek kebijakan, ruang kebudayaan, dan politik pencitraan menjadi relasi yang bersifat konjungtural, dalam situasi tersebut dimensi kebudayaan sering diposisikan menjadi domain komoditas. Kebijakan terhadap pelestarian dan pengembangan budaya, misalnya, cenderung sebatas penyelenggara pergelaran kegiatan kesenian atau tradisi lokal, yang lebih dimaknai secara ekonomis. Lebih jauh makna kebudayaan dipengaruhi oleh hubungan kekuasaan melibatkan banyak aktor, dengan serangkaian nilai dan kepentingan para aktor yang memiliki tingkat kekuasaan berbeda-beda (Abdullah Irwan, 2019).

Dinamika tersebut menunjukkan urgensi perlunya harmonisasi pengelolaan antara pemerintah, baik eksekutif, legislatif, dan masyarakat menjadi kunci suksesnya pengembangan dan pelestarian kebudayaan. Pada praktiknya, penyusunan kebijakan program kebudayaan juga kerap mengalami dinamisasi. Proses penetapan program dan arah kebijakan melewati serangkaian tahapan dan

prosedur yang ternyata harus mengakomodasi berbagai kepentingan aktor. Pada level daerah, pengelolaan kebijakan terhadap urusan tertentu dikelola langsung oleh organisasi perangkat daerah (OPD) ataupun dinas terkait. Proses perumusan program kebijakan biasanya mengalami berbagai bentuk negosiasi dan intervensi dari berbagai faktor, sehingga memunculkan upaya diskresi kebijakan oleh lembaga terkait.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, diskresi adalah kebebasan mengambil keputusan sendiri dalam situasi yang dihadapi. Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintah yang memiliki wewenang. Selain itu, setiap penggunaan diskresi memiliki tujuan tertentu salah satunya adalah melancarkan penyelenggaraan pemerintahan. Diskresi sejatinya lazim dilakukan untuk tujuan baik dalam proses pemerintahan, namun praktiknya negosiasi dalam perumusan kebijakan seringkali membawa *conflict of interest* dari aktor-aktor yang terlibat. Kebudayaan sebagai suatu urusan yang memiliki struktur pengelolaan sendiri dalam sistem pemerintahan tidak luput dari proses-proses pembuatannya. Proses tersebut akan bisa dilihat bagaimana arah kebijakan yang seharusnya disusun untuk penguatan dan pengembangan kebijakan budaya, namun realisasinya menjadi sesuatu yang dinilai tidak ideal sebagai upaya penguatan dan pengembangan budaya.

Tulisan ini menjelaskan tentang konteks *cultural studies* yang memusatkan perhatian pada masalah isu-isu kekuasaan dan politik. *Cultural studies* mengkaji berbagai kebudayaan dan praktik budaya yang terkait kekuasaan dan produksi pengetahuan dalam arena kebudayaan yang luas. Seperti studi dari Kangas et al., (2017) yang menekankan pentingnya peran pemerintah yang signifikan sebagai aktor untuk merevitalisasi kebudayaan. Demikian pula, studi dari Bell dan Oakley (2014) yang menunjukkan pengembangan pengelolaan kebudayaan masih banyak tergantung pada kebijakan negara, termasuk memberi perlindungan terhadap kebudayaan. Selain itu, penelitian dari Silva et al., (2013) melihat bahwa peran pemerintah daerah dan kebudayaan menjadi dua arus yang tidak bisa dipisahkan; dan pemerintah daerah bertanggungjawab untuk mengelola kebudayaan termasuk juga dalam pendanaan, mengacu pada studi yang dilakukan oleh Robinson (2018).

Dalam konteks kebijakan kebudayaan lokal, studi terdahulu yang relevan misalnya studi Marwah (2015) tentang kehadiran negara dalam pengelolaan adat istiadat di Banyumas; studi Marwah, (n.d.) tentang menurunnya peranan pemerintah dalam pelestarian adat istiadat pada masa Covid-19; serta studi Marwah et al, (2024) tentang fragmentasi dalam pengelolaan kebudayaan dalam konteks kebijakan desentralisasi. Oleh karena itu, tampak masih sedikit studi yang fokus pada keterlibatan kuasa dan politik dalam penentuan arah kebijakan, sehingga menjadi *novelty* yang diangkat dalam tulisan ini. Dalam konteks *cultural studies*, tulisan ini bermanfaat untuk menjelaskan bagaimana pengelolaan kebijakan kebudayaan dilakukan oleh pemerintah daerah masih diwarnai oleh kuasa yang menyertai, dengan mengambil salah satu contoh di Kabupaten Banyumas.

Kabupaten Banyumas merupakan daerah di Jawa Tengah yang banyak memiliki kekayaan

budaya. Kekayaan budaya Banyumas ini terlihat dari beragamnya produk-produk budayanya, mulai dari bahasa, tradisi ritual, tari, teater, dan musik tradisional. Seringnya pengetahuan literasi tentang budaya Jawa hanya berpusat pada kebudayaan Jawa Solo dan Jogja padahal kebudayaan Jawa lain seperti kebudayaan Jawa pesisir dan Jawa Banyumasan juga tidak kalah menarik untuk dikaji. Budaya Banyumasan sendiri merupakan salah satu entitas kebudayaan di Indonesia yang menjadi satu varian kebudayaan Jawa dan terletak di bagian barat kebudayaan Jawa. Menurut Koentjaraningrat (1984), budaya Banyumas berbeda dengan kebudayaan Jawa dalam hal logat Banyumas yang sangat berbeda, bentuk-bentuk organisasi sosial kuno, upacara-upacara sepanjang lingkaran hidup yang khas, folklor yang khas, dan bentuk-bentuk kesenian daerah yang juga khas. Banyak dan beragamnya produk seni dan tradisi budaya yang hidup di masyarakat Banyumas tersebut tentu bagi pemerintah setempat dipandang sebagai sesuatu yang patut menjadi perhatian dan agenda penting dalam kebijakannya.

Banyak dan beragamnya produk seni dan tradisi budaya yang hidup di masyarakat Banyumas tersebut membuat kebudayaan di Banyumas rentan menjadi potensi komoditas baik secara ekonomi, sosial, dan politik. Proses penetapan program tentunya akan diwarnai dengan dinamisasi pengakomodiran berbagai kepentingan aktor. Termasuk apa yang disebut dengan pokok pikiran anggota dewan (PPAD). PPAD yaitu kajian permasalahan pembangunan daerah yang diperoleh dari DPRD berdasarkan risalah rapat dengar pendapat dan/atau rapat hasil penyerapan aspirasi melalui reses (Tan, 2022). Reses atau masa reses adalah masa dimana DPRD melakukan kegiatan di luar sidang untuk melakukan kunjungan kerja baik yang dilakukan anggota DPRD secara perseorangan maupun secara berkelompok (Sanjaya et al., 2021). Pokok-pokok pikiran DPRD mengenai arah prioritas pembangunan serta rumusan usulan kebutuhan program/kegiatan yang bersumber dari hasil penelahan pokok-pokok pikiran DPRD sebagai masukan dalam perumusan kebutuhan program dan kegiatan pada tahun rencana berdasarkan prioritas pembangunan daerah. Sejatinya, penyusunan dokumen pokok-pokok pikiran DPRD dimaksudkan sebagai upaya DPRD dalam mengarahkan dan mengawasi strategi pelaksanaan program pembangunan, dalam upaya mewujudkan tercapainya visi sebuah daerah (Peraturan DPR, 2015).

Namun pada praktiknya, keberadaan pokok pikiran anggota dewan justru menjadi dilematisasi bagi penetapan program kebijakan OPD atau dinas terkait. Pokok pikiran bersifat subjektif karena merupakan relasi hak dan tanggung jawab antara anggota dewan dengan konstituennya. Pelaksanaan pokok pikiran sebagai usulan melalui OPD atau dinas terkait membuat kegamangan instansi dalam menetapkan prioritas program kebijakan yang bersifat umum untuk seluruh masyarakat. Dalam dinamika pengelolaan suatu kebijakan kebudayaan, terdapat diskresi yaitu adanya tarik menarik antara dua cabang kekuasaan, yaitu interaksi dan dinamisasi antara eksekutif yaitu pemerintah daerah dalam hal ini OPD atau dinas terkait dengan legislatif yaitu DPRD Kabupaten Banyumas dalam menentukan arah kebijakan pengelolaan budaya di Kabupaten Banyumas.

Metode

Penelitian ini merupakan penelitian studi kasus yang meninjau peristiwa kontemporer untuk menjawab pertanyaan bagaimana dan mengapa peristiwa tersebut terjadi. Pendekatan studi kasus dinilai tepat untuk menjawab pertanyaan suatu penelitian berkenaan dengan ‘bagaimana atau mengapa’ sehingga penelitian tersebut menemukan makna yang dikaji dan dapat diambil secara detail Yin (2009). Penelitian ini mendalami sebuah fenomena kontemporer terhadap suatu kebijakan kebudayaan di Kabupaten Banyumas yang melibatkan berbagai aktor kepentingan khususnya legislatif dan eksekutif. Penelitian dilakukan pada tahun 2023 dengan melakukan observasi dan wawancara secara sistematis dengan mendatangi lokus penelitian dan melakukan wawancara terhadap narasumber diantaranya kepala bidang kebudayaan Dinporabudpar Kabupaten Banyumas, bendahara dan staf fungsional sub bidang kebudayaan Dinporabudpar Kabupaten Banyumas, Anggota DPRD Kabupaten Banyumas, Bappeda Kabupaten Banyumas, dan kelompok penggiat budaya setempat. Subjek penelitian yang menjadi informan dalam penelitian ditentukan secara sengaja, atau dengan kata lain teknik penentuan informan adalah dengan metode *purposive* (bertujuan) yang dipilih sesuai dengan masalah dan tujuan dalam penelitian tersebut (Sugiyono, 2008) yaitu orang yang menguasai dan memahami objek penelitian dan mampu menjelaskan secara rinci masalah yang diteliti. Selain pengumpulan data dalam bentuk observasi dan wawancara, juga dilakukan pengumpulan bukti berupa dokumentasi teks dan gambar. Pengumpulan berbagai bentuk aturan perundangan terkait dan melakukan *crosscheck* untuk mendapatkan keabsahan data dan validitas penelitian.

Penelitian tentang kebijakan budaya sangat penting sebagai bagian dari pengembangan budaya untuk mengungkap strategi pengembangan budaya yang telah dan akan dilakukan (Suwardi, 2017). Pendekatan dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian. Hal itu diharapkan dapat terdeskripsikan keadaan subjek atau objek penelitian yaitu kebijakan pemerintah daerah dalam pengelolaan pengembangan budaya lokal berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Penelitian ini tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi, namun yang lebih penting adalah untuk menyampaikan kedalaman informasi yang diperoleh.

Hasil dan Pembahasan

Konstruksi Kelembagaan Pengelolaan Kebijakan Kebudayaan

Seiring kebijakan desentralisasi, pengelolaan kebudayaan oleh negara bersifat variatif berdasarkan kebutuhan lokal kedaerahan. Studi Robinson (2018) dalam artikel berjudul *Cultural Policy, Local Government and Museums: An Australian Perspective* melihat pengelolaan kebudayaan oleh pemerintah daerah merupakan bentuk “*municipalisation of culture*” bahwa pemerintah daerah bertanggung jawab untuk mengelola kebudayaan termasuk juga dalam pendanaan sehingga kebijakan pengelolaan kebudayaan sifatnya *bottom up* dari level daerah terendah hingga ke tingkat pusat. Di Indonesia sendiri, kebijakan pengelolaan kebudayaan telah

jelas diatur melalui serangkaian dasar hukum diantaranya yaitu Undang Undang No. 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan, Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun (2021) tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Pemajuan Kebudayaan dan Peraturan Presiden Nomor 114 Tahun (2022) tentang Strategi Kebudayaan. Undang-undang pemajuan kebudayaan menggariskan empat langkah strategis dalam memajukan kebudayaan yaitu perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan. Selain itu, penekanan terhadap aspek partisipasi masyarakat menjadi syarat mutlak dalam melakukan perumusan rencana dan upaya pemajuan kebudayaan nasional melalui empat langkah strategis tersebut (<https://Pemajuankebudayaan.Id/>, 2024).

Atas dasar itu, maka muncul gagasan terkait pemajuan budaya dengan pelibatan aspirasi masyarakat yang disebut pokok pikiran kebudayaan daerah (PPKD). Pada Pasal 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 2017 poin 9 disebutkan pokok pikiran kebudayaan daerah (PPKD) adalah dokumen yang memuat kondisi faktual dan permasalahan yang dihadapi daerah dalam upaya pemajuan kebudayaan beserta usulan penyelesaiannya. Konsekuensi dari adanya aturan tersebut, pada level kabupaten/kota harus membuat dokumen PPKD untuk selanjutnya diteruskan ke tingkat provinsi lalu pusat. PPKD kabupaten/kota menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam PPKD provinsi, lalu PPKD provinsi menjadi bahan dasar penyusunan strategi kebudayaan. Penyusunan PPKD kabupaten/kota dilakukan oleh pemerintah daerah dengan melibatkan masyarakat melalui para ahli yang memiliki kompetensi dan kredibilitas dalam objek pemajuan kebudayaan di kabupaten/kota. Anggaran penyusunan PPKD kabupaten/kota dibebankan kepada anggaran pendapatan dan belanja daerah. Selanjutnya, PPKD kabupaten/kota ditetapkan dengan keputusan bupati/wali kota.

Peran pemerintah daerah di level kabupaten/kota harus proaktif dalam menggali gagasan-gagasan kebudayaan lokal wilayah masing-masing. Muara akhir dari penyusunan rancangan kebijakan kebudayaan adalah dokumen rencana induk pemajuan kebudayaan yang dikompilasikan dari dokumen PPKD disetiap jenjang. Dokumen rencana induk pemajuan budaya bersifat teknis. Fungsinya adalah menerjemahkan poin-poin dalam strategi kebudayaan dalam tata kerja pemerintah di bidang kebudayaan selama dua puluh tahun ke depan. Perumusan dokumen ini dilakukan oleh kementerian pendidikan dan kebudayaan, berkoordinasi dengan kementerian/lembaga terkait. Untuk selanjutnya memiliki konsekuensi kebijakan anggaran yang bisa di-*breakdown* pada level provinsi dan kabupaten/kota sebagai Dana Alokasi Khusus (DAK) sesuai kebutuhan masing-masing.

DAK merupakan sumber pembiayaan tambahan yang langsung diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk pengembangan dan pelestarian budaya daerah bersangkutan sehingga pembiayaan kebijakan kebudayaan memiliki dua sumber, yaitu DAK dan pembiayaan mandiri daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masing-masing. Besaran alokasi APBD tergantung pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dihasilkan daerah. Penyusunan program atau perumusan kebijakan yang berkonsekuensi pada anggaran mandiri daerah melalui APBD dilakukan dengan mekanisme pengajuan rencana strategis (Renstra) OPD terkait. Pada level kabupaten/kota, urusan kebudayaan akan dikelola oleh dinas pemuda, olahraga, pariwisata, dan

kebudayaan kabupaten setempat. Berdasarkan wawancara dengan Kabid Kebudayaan Kabupaten Banyumas, menjelaskan alur penyusunan renstra OPD yang selama ini dilakukan didasarkan pada program prioritas OPD sesuai bidang, visi-misi kepala daerah dan aspirasi masyarakat melalui musyawarah rencana pembangunan (Musrenbang) di tingkat desa/kelurahan hingga kecamatan. Musrenbang yang diadakan oleh desa, kecamatan hingga kabupaten menjadi sarana masyarakat untuk menyampaikan berbagai aspirasi salah satunya berkaitan dengan kebudayaan. Menariknya, selain hasil musrenbang dan penyesuaian dengan visi-misi kepala daerah, ada satu saluran aspirasi masyarakat yang juga harus diakomodir dalam menentukan penyusunan program yaitu Pokok Pikiran Anggota Dewan (PPAD) yang berasal dari proses reses anggota dewan pada konstituen mereka masing-masing.

Salah satu anggota dewan Kabupaten Banyumas dari komisi II yang membidangi urusan kebudayaan menjelaskan adanya PPAD sudah menjadi keharusan sebagai representasi dari keberpihakan para legislator memenuhi kebutuhan masyarakat pemilihnya. Secara legal juga diatur dalam Permendagri Nomor 86 Tahun(2017)menetapkan bahwa dalam penyusunan rancangan awal RKPD, DPRD memberikan saran dan pendapat berupa PPAD berdasarkan hasil reses/penjaringan aspirasi masyarakat sebagai bahan perumusan kegiatan, lokasi kegiatan dan kelompok sasaran yang selaras dengan pencapaian sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang rencana program jangka menengah daerah (RPJMD)(Naharuddin, 2022). Saran dan pendapat berupa PPAD ini disampaikan secara tertulis kepada kepala badan perencanaan pembangunan daerah (Bappeda)(Sugiarto et al, 2017).Pada proses di Bappeda inilah akan dilakukan kompromi terhadap berbagai usulan baik yang berupa usulan dari OPD atau dinas dan dari usulan PPAD. Pada praktiknya proses politis penetapan kebijakan program ini dilakukan dalam ranah terbatas dan tertutup.

Menurut Easton (1953)ada serangkaian komponen, proses, alokasi sumber daya, aktor dan kekuasaan yang berperan pada penetapan kebijakan sebagai sebuah sistem. Tidak satu pun proses pembentukan kebijakan dapat menghindar dari upaya individual atau upaya kelompok tertentu yang berusaha mempengaruhi para pengambil keputusan agar suatu kebijakan dapat lebih menguntungkan pihaknya. Rekonsiliasi terhadap berbagai kepentingan (*interest*) dan permintaan (*demands*) yang saling berbeda untuk mencapai atau mempertahankan stabilitas dan *cohesiveness* dalam posisi tawar-menawar, penetapan otoritas mengalokasikan dan alasan alokasi sering terjadi dalam proses yang dikenal sebagai *black box of policy making* (Ayuningtyas, 2018). Penetapan kebijakan tidak selalu merupakan hasil dari proses sendiri. Kebijakan yang dihasilkan merupakan produk dari serangkaian interaksi yang dilakukan oleh aktor kunci dalam setiap detail proses pembuatan kebijakan tersebut (Mas' oed, 2001).

Diskresi Kebijakan dan Tarik Ulur Kepentingan

Diskresi dalam hal ini dimaknai sebagai suatu kebebasan bertindak dalam memutuskan sesuatu. Secara umum, diskresi bukanlah hal yang tabu dalam proses kebijakan pemerintahan dan

biasa diterapkan. Dalam undang-undang pengertian diskresi berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Namun, ada kalanya diskresi menjadi satu bentuk yang tidak biasa jika di dalamnya ada tarik ulur kepentingan berbagai pihak. Maka pemerintah akan mengambil suatu tindakan atau keputusan secara mandiri sebagai bagian dari kebebasannya.

Dalam menentukan suatu arah tindakan khususnya menentukan program kegiatan, tentu dinamisasi berbagai faktor akan menjadi pertimbangan. Faktor-faktor sosial, politik, ekonomi, sejarah, dan pengaruh faktor lainnya. Selain itu, komponen, proses, alokasi sumber daya, aktor, dan kekuasaan merupakan faktor yang berperan pada penetapan kebijakan sebagai sebuah sistem (Koentjoroningrat, 2002). Oleh karena itu, kebijakan yang dihasilkan merupakan produk dari serangkaian interaksi elit kunci dalam setiap detail proses pembuatan kebijakan termasuk tarik-menarik kepentingan antara aktor, interaksi kekuasaan, alokasi sumber daya, dan *bargaining position* di antara elit yang terlibat (Magriasti, 2013). Proses pembentukan kebijakan tidak dapat menghindari dari upaya individual atau kelompok tertentu yang berusaha mempengaruhi para pengambil keputusan agar suatu kebijakan dapat lebih menguntungkan pihaknya. Semua itu, merupakan manifestasi dari kekuatan politik (*power*) untuk mempertahankan stabilitas dan kepentingan masing-masing aktor. Bahkan tak jarang terjadi pula intervensi kekuasaan dan tarik-menarik kepentingan politis dari pemegang kekuasaan atau aktor yang memiliki pengaruh dalam posisi politik.

Konteks diskresi kebijakan yang terjadi dalam penentuan kebijakan kebudayaan di Kabupaten Banyumas menjadi menarik, ketika muncul pemaknaan terhadap proses prumusan renstra yang harus mengakomodir dua pintu aspirasi. Pertama adalah PPKD yang secara eksplisit tertuang dalam pasal 1 UU No. 5 tahun (2017) tentang pemajuan kebudayaan disebutkan PPKD adalah dokumen yang memuat kondisi faktual dan permasalahan yang dihadapi daerah dalam upaya pemajuan kebudayaan beserta usulan penyelesaiannya. Kedua adalah PPAD sebagaimana pasal 54 Peraturan Pemerintah No. 12 tahun (2018) tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD menegaskan bahwa badan anggaran mempunyai tugas dan wewenang memberikan saran dan pendapat berupa pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan APBD sebelum peraturan kepala daerah tentang rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) ditetapkan.

Dari dua jenis pokok pikiran tersebut, pokok pikiran yang seringkali memunculkan upaya diskresi OPD atau dinas kaitannya adalah dengan keberadaan PPAD. Menurut aturan memang keberadaan PPAD menjadi suatu yang legal. PPAD merupakan aspirasi masyarakat yang dititipkan kepada anggota dewan supaya bisa diperjuangkan pada pembahasan rencana anggaran pengeluaran dan belanja daerah (RAPBD). PPAD adalah tuntutan dari masyarakat yang dibebankan kepada anggota DPRD ketika melakukan reses, sosialisasi peraturan daerah (Sosper), maupun pertemuan

terbuka ketika turun ke dapil masing-masing sehingga anggota DPRD berkewajiban untuk dapat menindaklanjuti kebutuhan-kebutuhan tersebut pada pembahasan bersama dinas ataupun OPD terkait.

Dalam aturan Permendagri No. 86 tahun 2017 pasal 78 Ayat 1 huruf (i) menyebutkan bahwa penyusunan rancangan awal RKPD mencakup 11 pertimbangan termasuk penelaahan PPAD. Pada ayat selanjutnya menjelaskan dalam penyusunan rancangan awal RKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD berdasarkan hasil reses atau penjaringan aspirasi masyarakat sebagai bahan perumusan kegiatan, lokasi kegiatan dan kelompok sasaran yang selaras dengan pencapaian sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Program Jangka Menengah (RPJMD). Saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disampaikan secara tertulis kepada kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda). Hal ini bermakna bahwa PPAD sudah dibahas dan disepakati secara internal di DPRD dan disampaikan secara formal kepada kepala daerah agar dimasukkan dalam RKPD. Keberadaan dasar hukum tersebut menunjukkan posisi politis PPAD yang memang diberi ruang untuk dilibatkan dan dimaknai sebagai bentuk aspirasi masyarakat secara nyata.

Posisi politis PPAD ditunjukkan ketika proses perumusan kebijakan berlangsung pada *black box of policy area*. Pengelolaan program kebudayaan pastilah dipengaruhi oleh hubungan kekuasaan melibatkan banyak aktor, dengan serangkaian nilai dan kepentingan para aktor yang memiliki tingkat kekuasaan berbeda-beda. OPD atau dinas terkait menyusun rencana strategis yang harus mendapat persetujuan dan disepakati anggota dewan untuk bisa diusulkan dalam RPJMD. Dalam konteks tersebut terjadi proses rekonsiliasi terhadap berbagai kepentingan (*interest*) dan permintaan (*demands*) yang saling berbeda untuk mencapai atau mempertahankan stabilitas dan *cohesiveness* dalam posisi tawar-menawar, penetapan otoritas mengalokasi dan alasan alokasi. Contoh yang terjadi di Kabupaten Banyumas adalah bagaimana PPAD lebih mendominasi program lainnya apalagi yang terjadi menjelang tahun pelaksanaan pemilu. Pada tahun 2023 menjelang pemilu bulan Februari 2024, eskalasi pelaksanaan PPAD diketahui semakin meningkat. Penyaluran dana-dana aspirasi melalui PPAD tidak hanya dimaknai sebagai pelaksanaan program aspirasi tetapi juga dimaknai sebagai sarana untuk mendekati diri kepada konstituen. Pelaksanaan PPAD melalui penyaluran dana aspirasi dimanfaatkan anggota dewan untuk bertemu dan menghimpun kembali suara pada konstituen masing-masing. Sekretaris Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Banyumas mengatakan budaya menjadi sarana strategis bagi para anggota dewan untuk mendekati diri mereka kembali pada konstituen. Budaya memiliki sifat mengerahkan banyak orang untuk bergabung sehingga budaya dapat dipandang sebagai sebuah komoditas yang bisa mengumpulkan banyak orang seperti melalui pentas ataupun pertunjukan budaya.

Dominasi keberadaan PPAD tersebut menyebabkan mayoritas program PPAD yang disalurkan melalui bagian Kebudayaan Dinas Pemuda, Olahraga, Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten

Banyumas bersifat pengadaan fisik seperti pembelian seperangkat gamelan, seperangkat set rebana dan banyak pagelaran pentas seni. Adapun misalnya pelaksanaan pentas atau gelaran budaya akan disisipi dengan sosialisasi diri anggota dewan yang bersangkutan. Sejatinya realisasi PPAD melalui APBD bukanlah hal tabuh karena diatur secara legal dalam aturan yang berlaku (Abdullah, 2022). Namun menjadi menarik jika dalam kenyataan sebetulnya terjadi diskresi kebijakan, ketika proses usulan PPAD tersebut tidak sinkron ataupun mekanismenya menyalahi etika yang seharusnya. Keputusan dalam mengakomodasi usulan PPAD dan menetapkannya dalam mata anggaran APBD bidang kebudayaan pastilah sudah melalui berbagai pertimbangan politis.

Kabid Kebudayaan Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Banyumas menjelaskan salah satu yang menjadi alasan biasanya OPD banyak mengakomodasi adanya PPAD salah satunya karena jumlah PAD Kabupaten Banyumas yang sedikit, dan dinilai tidak dapat membiayai seluruh kegiatan yang diusulkan dalam RKPD sehingga selain tambahan bantuan anggaran dari pusat berupa DAK dalam pelaksanaan kebijakan kebudayaan juga menyerap dana aspirasi anggota dewan. Konsekuensi anggaran dari adanya PPAD yang disalurkan adalah pencairan alokasi dana aspirasi anggota dewan tersebut. Setiap anggota dewan memiliki sejumlah anggaran yang dinamakan dana aspirasi.

Menurut peraturan DPR No. 4 tahun (2015) tentang Tata Cara Pengusulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan, dana aspirasi dapat diusulkan oleh perorangan anggota DPR maupun diusulkan secara bersama yang diintegrasikan ke dalam program pembangunan nasional dalam APBN. Mekanisme yang sama juga berlaku pada DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Adapun usulan tersebut dapat berasal dari inisiatif sendiri, pemerintah daerah, atau aspirasi masyarakat di daerah pemilihan. Oleh karena itu, setiap anggota dewan akan memiliki alokasi anggaran dana aspirasi yang harus digunakan sebagai mestinya. Dalam pengaturan pengelolaan keuangan negara, DPR tidak diberikan kewenangan untuk mengelola keuangan negara, hanya diberikan kewenangan untuk membahas, memberi persetujuan dan melakukan pengawasan serta tindak lanjutnya jika ada penyelewengan oleh pelaksanaan APBN, begitu juga yang terjadi di level daerah. Hal tersebut dilakukan untuk tetap menjaga fungsi atau peran legislatif agar tidak tumpang tindih dengan peran eksekutif sebagai penyalur anggaran atau dana kepada masyarakat. Atas dasar konsekuensi tersebut maka dana aspirasi anggota dewan tidak bisa direalisasikan sendiri secara mandiri oleh perorangan tetapi harus dilaksanakan melalui eksekutif sebagai pelaksana program kebijakan (Susanto, 2017).

Para anggota dewan kemudian mengajukan berbagai program kegiatan berdasarkan aspirasi melalui proses penyusunan RKPD. Dokumen RKPD merupakan usulan dari berbagai rencana strategis OPD sehingga sebisa mungkin para anggota dewan dapat menyelaraskan PPAD mereka dengan rencana strategis OPD terkait. Jadi, dalam hal ini PPAD digunakan untuk menambah anggaran bidang terkait karena keterbatasan PAD di daerah tersebut. Adapun sejatinya PPAD yang diajukan oleh para anggota dewan ini juga tidak wajib untuk dilaksanakan atau diakomodir sepenuhnya. Pengalaman yang dilakukan Bidang Kebudayaan Dinas Pemuda, Olahraga,

Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Banyumas juga pernah menolak sejumlah PPAD dengan kisaran pendanaan total Rp 4,5 miliar dalam satu tahun karena dinilai tidak selaras dengan rencana strategis program dan kegiatan dari OPD terkait. Namun tentunya pilihan tindakan tersebut juga memiliki konsekuensi politis, berupa konflik personal antara pejabat pembuat keputusan (OPD) dengan anggota legislatif yang PPADnya ditolak.

Pada proses inilah terjadi tarik menarik kepentingan dalam menyelaraskan antara rencana strategis OPD yang berbasis pada visi misi kepala daerah, program prioritas OPD dan aspirasi masyarakat melalui Musrenbang dengan PPAD yang berbasis pada aspirasi masyarakat konstituen. Upaya melakukan diskresi kebijakan ini tentunya terdapat gesekan kepentingan politik yang terjadi antara keinginan dari anggota legislatif dan kepentingan dari eksekutif dalam hal ini OPD untuk melaksanakan program masing-masing. Semua kegiatan yang dilaksanakan oleh OPD seharusnya telah sesuai dengan prioritas pembangunan daerah yang telah ditentukan dalam RKPD, baik yang bersumber dari usulan OPD sendiri maupun usulan DPRD. OPD sendiri seharusnya tidak boleh membedakan antara kegiatan PPAD dan non-PPAD, termasuk di dalam pemrioritasan pelaksanaannya berdasarkan waktu dan anggaran kas. Dengan demikian, secara normal PPAD tidak berkaitan dengan rendahnya realisasi belanja ataupun serapan APBD sebab yang melaksanakan adalah OPD sendiri sebagai bagian dari eksekutif.

Jika APBD dilaksanakan oleh OPD sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing, maka kinerja semua program dan kegiatan yang dikerjakan oleh OPD tersebut merupakan tanggung jawab OPD bersangkutan, termasuk di dalamnya kegiatan-kegiatan yang diusulkan dalam APBD oleh DPRD melalui PPAD. PPAD adalah klaim anggota DPRD terhadap program dan kegiatan yang ditetapkan dalam APBD untuk dilaksanakan OPD, terutama yang diusulkan sendiri oleh anggota DPRD (Astri Haliza et al., 2023). Pencapaian atas suatu target kinerja pada setiap program atau kegiatan merupakan tanggung jawab OPD yang bersangkutan, yang ditetapkan oleh kepala daerah dalam dokumen rencana tahunan yang disebut RKPD. Artinya pokok pikiran DPRD tercantum dalam peraturan kepala daerah tentang RKPD sehingga pencapaian atas target yang ditetapkan merupakan tanggung jawab OPD sebagai bagian dari eksekutif. Hal tersebut mempertegas tanggung jawab pelaksanaan program PPAD sejatinya merupakan tugas dari OPD walaupun pemrakarsanya adalah anggota dewan.

Perlunya ketegasan, kecermatan dan kehati-hatian OPD untuk menentukan keputusan politis yang tepat karena bertanggung jawab sepenuhnya terhadap pencapaian dan kualitas program. Adakalanya oknum anggota dewan dalam pelaksanaan pokok pikiran ini pada kondisi tertentu bertindak melampaui kewenangan. Seperti melakukan intervensi kepada OPD dalam menentukan rekanan penyediaan fasilitas barang ataupun jasa dan memaksakan program pengadaan yang bersifat pencitraan untuk diberikan kepada masyarakat. Hal tersebut sering kali tidak bisa dihindarkan, dan menjadi praktik 'biasa'. Tarik menarik kepentingan tersebut tentunya berdampak kepada dua aktor, baik OPD ataupun anggota dewan. Anggota dewan berkepentingan untuk merealisasikan aspirasi konstituen ataupun masyarakat dengan efek kebermanfaatannya untuk konstituen, sehingga

konstituen merasa senang dan anggota dewan dapat membangun citra baik untuk kepentingan dirinya. Di lain sisi, eksekutif atau pemerintah daerah dalam hal ini OPD terkait juga memiliki prioritas program dan kegiatan yang sesuai dengan marwah tupoksi lembaga, di mana ada target capaian yang harus dipertanggungjawabkan.

Pokok Pikiran Anggota Dewan dan Kebijakan Kebudayaan

Ilmuwan Clifford Geertz mendefinisikan budaya sebagai simbol publik yang dibagi bersama. Menurut Geertz yang dikutip dalam buku *Pengantar Cultural Studies*, budaya terdiri dari struktur makna (*structure of meaning*) yang hadir secara sosial, tempat manusia saling berkomunikasi, tak terpisahkan dari wacana sosial yang bersifat simbolik. Budaya bersifat publik karena maknanya dan sistem makna adalah apa yang menghasilkan budaya, merupakan milik kolektif dari masyarakat. Sehingga ketika berbicara tentang budaya maka berbicara tentang apa yang diyakini dan dijadikan simbol oleh sekelompok manusia bukan berbicara tentang manusia tunggal. Kelompok tersebut dalam tataran struktur sosial dimaknai sebagai masyarakat. Budaya dan masyarakat menyatu menjadi sebuah simbol yang diyakini bersama. Masyarakat menjadi sebuah sumber munculnya budaya dan produk budaya itu sendiri.

Perkembangan budaya kemudian dikaji lebih dalam menjadi sebuah hegemoni dan dominasi. Hegemoni berfokus pada kajian tentang negosiasi penguasa dengan kelompok budaya tandingan menuju landasan budaya dan ideologi yang bisa membuatnya mendapatkan posisi kepemimpinan. Hegemoni adalah upaya bagaimana kelompok penguasa dapat mensubordinasi dan tetap dapat mempertahankan status quo. Antonio Gramsci dalam buku *Pengantar Cultural Studies* (Hasan, 2011), menjelaskan bagaimana kemunculan kaum intelektual sebagai pendidik dan pemimpin hegemoni budaya akan mempersatukan rakyat untuk mengkonstruksi blok intelektual moral yang secara politik bisa memungkinkan kemajuan intelektual massa dan tak hanya kelompok kecil intelektual. Dalam kajian *culture studies* ciri yang menonjol adalah pandangan bahwa budaya dikaji sebagai bagian yang tak terpisahkan dari kekuasaan dan hubungan dominatif dalam masyarakat terutama masyarakat kapitalis (Sandi, 2011). Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan budaya secara makna memang tidak lepas dari urusan dominasi dan politis. Bagaimana budaya terbentuk merupakan dominasi dan hegemoni antara yang didominasi dan terhegemoni. Begitu juga produk material budaya merupakan hasil dari hegemoni dan dominasi itu sendiri. Menariknya budaya diakui sebagai pemersatu rakyat karena budaya mengkonstruksi massa dalam jumlah banyak. Hal tersebut menjadikan budaya lebih khusus kebijakan kebudayaan kontemporer hingga saat ini menjadi sesuatu yang menarik dalam kaca mata kepentingan politis dan hegemoni massa.

Aspek kebijakan, ruang kebudayaan, dan politik pencitraan menjadi relasi yang bersifat konjungtural, dalam situasi tersebut dimensi kebudayaan sering diposisikan menjadi domain komoditas. Kebijakan pelestarian dan pengembangan budaya cenderung terbatas pada penyelenggaraan kegiatan kesenian atau tradisi lokal, yang lebih dimaknai secara ekonomis.

Seperti yang disampaikan Jennifer Lindsay dalam tulisannya *Cultural Policy And The Performing Arts In South-East Asia*, menyatakan bahwa kebijakan saat ini telah mengubah dan merusak budaya, tradisi, seni-seni, melalui campur penanganan yang berlebihan dan kebijakan ke arah komodifikasi, dan tidak ada perhatian yang diberikan pemerintah dalam konteks substansi budaya (Jennifer Lindsay, n.d.).

Dalam konteks kebijakan, aliran komunitarian juga sudah mengingatkan bahwa kebijakan publik dalam masyarakat modern telah kehilangan *sense of community*. Kebijakan pembangunan mengantarkan pada sebuah kondisi masyarakat yang teralienasi, tercerabut dari kerangka kepercayaan etis, tradisi, dan solidaritas, karena kebijakan publik lebih mengedepankan akomodasi kehidupan individualisme dan mekanisme pasar (Parsons, 2008). Pandangan komunitarianisme tersebut relevan jika melihat kebijakan kebudayaan yang menjadi contoh dalam tulisan ini mengakomodasi konteks usulan pokok-pokok pikiran yang lebih dominan mengarah kepada pertimbangan-pertimbangan ekonomi-politis daripada kultural. Kadang kala juga kebijakan pemerintah dalam pelestarian dan pengembangan budaya lokal, berubah menjadi pengelola kegiatan yang menentukan objek dan mengubah agar sesuai dengan tuntutan pembangunanisme, yaitu berupa peningkatan pendapatan daerah. Dalam kondisi seperti ini, budaya, seni dan tradisi yang digelar menjadi sekedar raga tak berisi. Komunitas budaya, seni, dan tradisi lebih dipandang sebagai objek dan diharapkan menyesuaikan diri dengan tuntutan pasar. Budi karya dalam bentuk seni dan tradisi pada komunitas menjadi sebuah komoditas-komoditas. Kebudayaan menjadi tidak sekedar diukur dengan menunjuk pada kandungan filosofis atau kearifan tradisional tetapi dapat dilihat pula dari nilai rupiah atau harga jualnya (Liliweri, 2021).

Jika dilihat dalam konteks demikian maka kebijakan kebudayaan yang melibatkan pokok pikiran yang tidak sesuai ketentuan, juga merupakan sebuah hegemoni dan dominasi. Selain sebagai komoditas ekonomi budaya juga dipandang sebagai sebuah komoditas sosial oleh beberapa pihak. Pokok-pokok pikiran yang sejatinya menjadi kekuatan dan salah satu instrumen penentuan arah kebijakan dialokasikan tidak sebagaimana mestinya. Sering kali justru tidak terjadi harmonisasi program tetapi justru dominasi usulan. PPAD dinilai memiliki posisi politik yang kuat dalam penentuan arah kebijakan program. *Pertama*, PPAD memiliki kekuatan politik karena berasal dari usulan lembaga legislatif. Lembaga legislatif memiliki tiga fungsi *super power* yaitu fungsi legislasi, pengawasan dan fungsi anggaran. Ketiga fungsi tersebut sangat memiliki kontrol penuh terhadap perencanaan dan pelaksanaan program kebijakan eksekutif. Keberadaan fungsi tersebut sering kali menjadi sandera bagi eksekutif dalam melakukan negosiasi kepentingan mereka, sehingga langkah dan keputusan yang diambil eksekutif akan sangat berhati-hati dalam mengakomodasi kepentingan legislatif yang disalurkan melalui pemerintah.

Kedua, hegemoni dan dominasi terjadi karena PPAD memiliki konsekuensi terhadap pencairan dana aspirasi yang dapat menutupi kekurangan pendanaan pada pelaksanaan program OPD atau Dinas tertentu. Kadang kala, PAD yang tertuang dalam APBD tidak sepenuhnya dapat

memenuhi berbagai kegiatan yang diusulkan OPD atau dinas. Selain pengajuan terhadap DAK kepada pemerintah pusat, PPAD juga menjadi alternatif lain untuk dapat memberikan anggaran tambahan pelaksanaan program. Ketiga, mengutip dari pandangan Antonio Gramsci bahwa pemimpin hegemoni budaya akan mempersatukan rakyat untuk mengkonstruksi blok intelektual moral secara politik. Dari pemaknaan ini maka budaya dianggap menjadi sesuatu yang dapat menggerakkan sekelompok masyarakat minimal untuk berkumpul dalam satu pengakuan dan kepemilikan yang sama terhadap budaya. Layaknya aset kedaerahan yang harus dijaga dan dilestarikan sebagai sebuah identitas bersama, maka melalui budaya orang akan memiliki rasa kepemilikan. Dari rasa kepemilikan itulah maka sekelompok orang atau masyarakat akan dengan sukarela melakukan sesuatu bahkan ada kalanya hingga pada taraf berkorban untuk budayanya. Kebudayaan membangun sebuah relasi sosial (Liliweri, 2021). Budaya memiliki kekuatan untuk mengerahkan dan menggerakkan banyak orang. Tentu secara psikologis ini menjadi peluang bagi pihak yang memiliki kepentingan populis. Termasuk bagaimana budaya melalui pagelaran pentas seni dan karya budaya lainnya menjadi fasilitasi pemangku kepentingan untuk bertemu dan berinteraksi langsung dengan masyarakat.

Pada poin itulah konteks kebijakan kebudayaan sering kali dimanfaatkan sebagai sebuah fasilitator yang mempertemukan anggota dewan melalui pokok pikiran mereka dengan masyarakat kebudayaan. Sifat budaya yang general dan menjadi identitas bersama dinilai sangat mudah untuk menggerakkan dan mengumpulkan banyak orang. Kegiatan pentas seni dan program pengadaan fisik menjadi andalan kegiatan yang mudah direalisasikan. Sisi positif yang dapat dilihat, jika kegiatan itu berasal dari PPAD maka akan muncul konstruksi terhadap citra diri yang bersangkutan sebagai aktor yang peduli terhadap pelestarian dan pengembangan budaya setempat. Hal tersebut diperlihatkan dengan komitmen alokasi dana aspirasi yang diperuntukan pada program-program kebudayaan. Selain itu, *branding* yang dilakukan biasanya akan lebih menonjolkan perorangan anggota dewan pada saat pelaksanaan. Sebagai contoh dalam suatu pertunjukan seni maka akan dapat dilihat melalui foto dewan pada *backdrop* kegiatan, umbul-umbul atau spanduk, poster ataupun porsi tampil memberikan pidato sambutan maupun hal-hal seremonial lainnya biasanya akan diberikan porsi lebih banyak kepada anggota dewan terkait dibanding-bandingkan dari OPD atau dinas pelaksana.

Menjadi sesuatu yang dilematis apabila sebetulnya pengadaan program kebudayaan yang berasal dari PPAD bukanlah merupakan prioritas program kebudayaan yang dibutuhkan masyarakat ataupun yang ditargetkan OPD. Walaupun memang banyak bentuk dalam melakukan pelestarian dan pengembangan kebudayaan termasuk upaya pagelaran pentas seni dan pengadaan fisik terhadap kebutuhan budaya, namun sering kali program yang dilakukan hanya bersifat *ceremonial* yang ditunggangi kepentingan politis. Dalam konteks *culture studies*, kebijakan kebudayaan ditunggangi kepentingan politis, menggambarkan adanya makna bahwa kebijakan diambil karena kebutuhan aktor atau kepentingan kelompok (Schlehe, 2011). Sehingga dominasi kuasa seringkali memberi warna tidak terpisahkan dari setiap keputusan yang diambil.

Simpulan

Budaya dimaknai sebagai sebuah identitas bersama, hegemoni kemunculan budaya, dan produk budaya dimaknai sebagai sebuah kesempatan melakukan mobilisasi dan mengkonstruksi kelompok massa tertentu melalui berbagai program kebijakan kebudayaan yang diambil. Melihat dinamika pengelolaan kebijakan kebudayaan di Kabupaten Banyumas, terdapat beberapa hal menarik yang dapat disimpulkan. *Pertama*, pengelolaan kebijakan kebudayaan telah melewati rangkaian prosedur yang ditetapkan melalui aturan perundangan-undangan yang berlaku. Secara umum, ada dua proses yang dilakukan yaitu pengajuan program pengembangan budaya melalui dokumen PPKD disalurkan bertahap kepada pemerintah provinsi dan diteruskan kepada pemerintah pusat dan berkonsekuensi pada penentuan DAK kebudayaan. Selain DAK, program kebudayaan juga dikelola mandiri oleh daerah melalui RKPd yang didanai oleh APBD setempat.

Kedua, ada kalanya dalam proses negosiasi terjadi tarik ulur kepentingan antara eksekutif dan legislatif. Eksekutif yang diwakilkan oleh OPD terkait memiliki program prioritas tetapi terkendala dengan minimnya penganggaran melalui PAD sehingga alternatif untuk mengakomodasi PPAD dilakukan. Dilema untuk mengakomodasi atau tidak usulan usulan PPAD didasarkan berbagai faktor salah satunya kecenderungan PPAD yang hanya bersifat kegiatan fisik dan seremonial demi kepentingan popularitas anggota dewan yang bersangkutan. Pada kondisi tertentu ada juga anggota dewan yang bertindak melampaui kewenangan karena munculnya konflik kepentingan, hal tersebut sesungguhnya sudah menjadi tradisi sejak lama di ranah eksekutif. Kecenderungan PPAD yang dilaksanakan adalah yang bisa memberikan keuntungan (*rent seeking*) kepada mereka, terutama dalam bentuk *fee* proyek dan pencitraan agar bisa terpilih kembali di masa yang akan datang.

Ketiga, sejatinya PPAD adalah hak setiap anggota dewan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Fokusnya adalah bagaimana cara merencanakan, melaksanakan dan mengawasi pengelolaan PPAD tersebut secara transparan dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, kepala daerah dan DPRD sendiri harus membuat peraturan yang lengkap dan jelas (tidak multitafsir) terkait mekanisme pengusulan PPAD sejak proses perencanaan sampai pada pertanggungjawabannya. Permasalahan utama dalam PPAD adalah tidak tercapainya fungsi anggota dewan sebagai representasi pemilih atau rakyat. Alokasi belanja daerah untuk membiayai kegiatan PPAD sering menjadi lahan untuk mencari keuntungan bagi anggota dewan yang dapat menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan atau aset tetap yang dihasilkan dari dana tersebut. Aspek kebijakan kebudayaan dalam konteks demikian tidak pelak memegang peranan strategis dalam rangka merumuskan dan merealisasikan hubungannya dengan realitas praksis kultural di tingkat lokal. Ia menjadi kunci bagi seluruh muara dialektika kebudayaan di tingkat lokal bagi proses identitas kultur lokal yang hendak dibangun. Oleh karena itu, kebijakan kebudayaan itu harus betul-betul mampu merefleksikan gejala dan geliat kultural yang terjadi di tengah masyarakat.


Keempat, dalam konteks kajian *culture studies* hubungan antara kebudayaan dan politik biasanya akan membentuk hegemoni dan dominasi. Sifat budaya yang menghegemoni sebagai

sebuah identitas dalam masyarakat dimanfaatkan untuk kepentingan pihak atau aktor tertentu untuk mencitrakan diri dan mendulang suara. Politik dalam konteks kebijakan kebudayaan diharapkan bukan hanya sebatas sebagai seremonial kendaraan politik melainkan sarana pembelajaran bagi masyarakat. Politik bukanlah kekuasaan yang menghegemoni atas nama kebudayaan untuk kepentingan politik ataupun politik untuk menjadikan kebudayaan melainkan justru kebudayaan menjadi politik berbudaya serta menjadikan kebudayaan tertentu mampu dikembangkan sebagai akar yang kuat atas perkembangan kualitas masyarakat itu sendiri.


Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi dalam membiayai skim penelitian dasar kompetitif nasional dan LPPM Unsoed yang telah memfasilitasi kegiatan penelitian ini.

ID ORCHID

Titis Perdani  <https://orcid.org/0009-0002-7120-7984>

Sofa Marwah  <https://orcid.org/0000-0002-8164-4312>

Tri Murniati  <https://orcid.org/0000-0002-9849-8876>

Daftar Pustaka

- Abdullah, Irwan. (2019). *Konstruksi dan Reproduksi Kebudayaan* (3rd ed.). Pustaka Pelajar.
- Abdullah, Syukriy. (2022, August 3). *Pokir DPRD Bukanlah Barang Haram*.
- Astri Haliza, N., Fendri, A., Andora, H., Rosari, A., & Dana Pokok Pikiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, P. (2023). Penganggaran Dana Pokok Pikiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. *Syntax Literate : Jurnal Ilmiah Indonesia* (8)1, 8(1). <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v8i1.11091>
- Ayuningtyas, Dumilah. (2018). Kotak Hitam Sistem Penetapan Kebijakan dan Faktor-Faktor yang Memengaruhinya. *Jurnal Manajemen Pelayanan Kesehatan*, 11(2).
- Bell David, & Kate Oakley. (2014). *Cultural Policy* (1st ed.). Routledge.
- Easton, David. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science* (p. 78). Alfred A. Knopf.
- Endraswara, Suwardi. (2017). *Metodologi Penelitian Kebudayaan*. Gadjah Mada University Press.
- Hasan, S. S. (2011). *Pengantar Cultural Studies*. Ar-Ruzz Media.
- <https://pemajuankebudayaan.id/>. (2024, March).
- Jennifer, Lindsay. (n.d.). *Cultural Policy and the Performing Arts in Southeast Asia*.
- Kangas, A., Duxbury, N., & De Beukelaer, C. (2017). Introduction: cultural policies for sustainable development. In *International Journal of Cultural Policy* (Vol. 23, Issue 2, pp. 129–132). Routledge. <https://doi.org/10.1080/10286632.2017.1280790>

- Koentjaraningrat. (1984). *Kebudayaan Jawa (Javanese Culture)*. PN Balai Pustaka.
- Koentjoroningrat. (2002). *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Gramedia.
- Liliweri, Alo. (2021). *Memahami Makna Kebudayaan dan Peradaban: Seri Pengantar Studi Kebudayaan* (1st ed.). Nusamedia.
- Magriasti, L. (2013). Arti Penting Partisipasi Masyarakat Dalam Kebijakan Publik Di Daerah Analisis dengan Teori Sistem David Easton. *LAB-ANE FISIP Untirta*, 252–258.
- Makmur, Muhammad Hadi, & Taufiq Akhmad. (2016). Konstruksi Kebijakan Kebudayaan di Banyuwangi: Wacana, Relasi dan Model Kebijakan Berbasis Identitas. In Novi Anoegrajekti, Sudartomo Macaryus, & Hery Prasetyo (Eds.), *Kebudayaan Using Konstruksi, Identitas dan Pengembangannya* (p. 103). Penerbit Ombak,.
- Marwah, Sofa. (n.d.). Strengthening The Role Of The Village In The Preservation Of Customs During The Covid-19 Pandemic. *Jurnal Ilmu Sosial*, 20, 78–94. <https://doi.org/10.14710/jis.20.1.2021.78-94>
- Marwah, Sofa, & Tri Murniati. (2024). Cultural Management Fragmentation In Java: Dilemma Amidst Decentralization Policy. In *State Transformation And Development In A Changing World (pp.86-114)* (pp. 86–114). Mashreq International For Books SDN BHD.
- Marwah, Sofa, & Tri Rini Widyastuti. (2015). Representasi Sejarah dan Tradisi Kuno Banyumas: Antara Peran Perempuan dan Pelestarian Adat oleh Negara. *Paramita*, 25.
- Mas'ood, Mohtar, & Mac Andrews Colin. (2001). *Perbandingan Sistem Politik*. Gadjah Mada University Press.
- Naharuddin. (2022). Evaluasi Perencanaan Pembangunan Wilayah Kepulauan Riau Tahun 2019. *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6, 175–190.
- Parsons Wayne. (2008). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana.
- Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengusulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan. (2015).
- Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengusulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan, Pub. L. No. 4 (2015).
- Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD (2018).
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan (2007).
- Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2021 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Pemajuan Kebudayaan (2021).
- Peraturan Presiden Nomor 114 Tahun 2022 Tentang Strategi Kebudayaan. (2022).
- Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (2017).
- Robinson, Helena. (2018). Cultural policy, local government and museums: an Australian perspective. *Taylor & Francis*.

- Sanjaya, L., Fakhruddin, I., & Dirgantari, N. (2021). Sistem Pengendalian Intern Terhadap Dana Reses Pada Kantor Sekretariat DPRD Banyumas. *Review of Applied Accounting Research*, 1(1), 37–47. <http://jurnalnasional.ump.ac.id/index.php/RAAR/>
- Schlehe, Judith. (2011). Cultural Politics of Representation in Contemporary Indonesia. *European Journal of East Asian Studies*, 10(2).
- Silva, S. A., Babo, E. P., & Guerra, P. (2013). Cultural policies and local development: The Portuguese case. In *Portuguese Journal of Social Science* (Vol. 12, Issue 2, pp. 113–131). https://doi.org/10.1386/pjss.12.2.113_1
- Sugiarto, A., & Mutiarin, D. (2017). Konsistensi Perencanaan Pembangunan Daerah Dengan Anggaran Daerah. *Journal of Governance and Public Policy*, 4(1), 1–38. <https://doi.org/10.18196/jgpp.4170>
- Sugiyono. (2008). *Metode Penelitian Kualitatif Kuantitatif dan R & D*. CV Alfabeta.
- Susanto Kedudukan Dana Aspirasi, M., & Susanto, M. (2017). Kedudukan Dana Aspirasi Dewan Perwakilan Rakyat dalam Ketatanegaraan Indonesia. 24, 255–278. <http://jurnal.uui.ac.id/indek.php/IUSTUM>
- Tan Federico Timotus. (2022). Polemik Pokok Pikiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Jurnal Ilmiah Indonesia*, 7. <https://doi.org/https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v7i10.9668>
- Undang-Undang No 5 Tahun 2017 Tentang Pemajuan Kebudayaan (2017).
- Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods (4th ed. Vo)* (4th ed.). Sage Publication.