

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kebijakan pendidikan adalah salah satu wujud kebijakan publik yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat. Di sisi lain, kebijakan publik adalah wujud dari realitas keputusan politik, yang mana setiap kebijakan atau keputusan yang ada akan berhubungan dan mempengaruhi kehidupan masyarakat. Keputusan yang diambil akan dianggap sebagai pilihan terbaik dari alternatif pilihan lain dalam hal kehidupan publik yang menjadi kewenangan pemerintah. Kebijakan publik selalu berimplikasi pada berbagai sektor kehidupan masyarakat, salah satu diantaranya adalah pendidikan publik.¹ Pembuatan kebijakan dalam penyelenggaraan pendidikan semestinya direalisasikan dengan ketepatan implementasi kebijakan. Fakta di lapangan sebagai asumsi perumusan kebijakan dan proses politik semestinya tidak hanya berhenti saat kebijakan diciptakan, namun juga berlanjut pada proses implementasi kebijakan.²

Dalam UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 Ayat (1) dan (2), juga Pasal 13 Ayat (1), Pemerintah Pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur kebijakan-kebijakan di daerah masing-masing, termasuk salah satunya adalah pada sektor pendidikan. Secara tegas disebutkan dalam Pasal tersebut bahwa pemerintah daerah berwenang menjalankan pemerintahan dengan didasarkan pada asas otonomi dan pembinaan pada sektor pendidikan. Selanjutnya disebutkan bahwa kewenangan pemerintah daerah provinsi yang wajib dijalankan adalah urusan dalam skala provinsi, salah satunya adalah penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial.

¹ Ismail Nawawi, *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek* (Surabaya: PMN, 2009), hlm. 2

² Ramlan Surbakti, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Surabaya: Airlangga University Press, 1984), hlm. 46.

Wilayah Indonesia terbagi atas daerah provinsi, dan wilayah provinsi dibagi menjadi beberapa kabupaten dan kota yang masing-masing memiliki pemerintahan dan organisasi daerah yang tersendiri dengan berlandaskan undang-undang. Selain memiliki kedudukan daerah otonom, daerah provinsi memiliki status sebagai wilayah administrasi. Sedangkan daerah kabupaten dan daerah kota berkedudukan sebagai daerah otonom sepenuhnya, yang berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimaknai sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batasan wilayah kewenangan pemerintahan dan kepentingan yang dimiliki masyarakat di daerah dengan memperhatikan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada Pasal 1 poin 2 UU No 23 Tahun 2014, dijelaskan bahwa pemerintah daerah berkedudukan sebagai penyelenggara urusan pemerintahan daerah bersama DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dengan memperhatikan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan menjalankan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Dalam Bab IV Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang No. 23 tahun 2014 menyebutkan bahwa terdapat tiga jenis urusan pemerintahan, yakni urusan pemerintahan absolut, kongruen, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang kewenangannya dipegang sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan kongruen adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dengan pemerintahan daerah provinsi/kabupaten/kota, juga sekaligus juga menjadi landasan pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang kewenangannya dipegang oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan. Berkaitan pembagian urusan pendidikan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, disebutkan dalam Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang No. 23 tahun 2014 bahwa pendidikan adalah salah satu urusan pemerintahan yang wajib, terkait dengan pelayanan dasar yakni pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar rakyat.

Berdasar pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah, maka pemerintah daerah memiliki wewenang mengelola segala keperluan yang terdapat di lingkup wilayahnya, salah satu diantaranya adalah melakukan pengelolaan di bidang pendidikan. Dengan adanya otonomi daerah, maka diharapkan terjadi percepatan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan kualitas layanan, memberdayakan, dan berperan untuk perbaikan masyarakat. Hal tersebut juga termasuk peranan pemerintah daerah dalam melakukan segala hal terkait penyelenggaraan pendidikan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang berdasar pada kesanggupan sumber daya yang terdapat di daerah, dan diterapkan dengan prinsip transparan, efektif, akuntabilitas, dan efisiensi untuk menjaga mutu layanan yang berkualitas.

Pada Tahun 2012, Kota Surabaya dalam menyelenggarakan pendidikan membuat Peraturan Daerah (Perda) Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan sebagai landasan dalam penyelenggaraan pendidikan di Kota Surabaya. Perda tersebut menjadi landasan bahwa kewenangan dan tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan berada pada Pemerintah Daerah, sehingga Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk mengatur dan memberikan payung hukum dalam penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan di daerah. Pendidikan di Surabaya dengan Perda yang ada tentunya diselenggarakan secara terencana dan terstruktur untuk mewujudkan pemerataan pendidikan dan kemajuan pendidikan di Kota Surabaya.

Pemerintah Kota Surabaya melaksanakan Program Wajib Sekolah 12 (dua belas) tahun. Hal tersebut diatur dalam Perda Surabaya Bab IV Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan bagian kedua Pasal 63 nomor 2. Melalui kebijakan tersebut, pemerintah Kota Surabaya memiliki kewenangan yang nyata dan luas dalam merencanakan, melaksanakan, dan membuat kebijakan pendidikan di Surabaya³. Berdasarkan Perda tersebut, Surabaya menggratiskan biaya sekolah kepada masyarakat pada jenjang menengah atas dan sederajat negeri dan swasta di Kota Surabaya dengan menyalurkan Biaya Operasional Pendidikan Daerah (BOPDA)

³ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan

Pemerintah Kota Surabaya menyalurkan BOPDA berlandaskan pada Peraturan Walikota Surabaya Nomor 16 Tahun 2006 tentang Petunjuk Teknis dan Alokasi Sekolah Penerima Penunjang Biaya Sekolah Gratis Tahun 2006 Di Kota Surabaya. Dalam peraturan tersebut, dijelaskan bahwa biaya sekolah gratis dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Surabaya⁴.

Kebijakan tersebut tentu meringankan warga Kota Surabaya, terlebih pihak penerima pendidikan gratis dari pendidikan dasar sampai tingkat menengah atas karena adanya program wajib belajar 12 tahun telah dijamin secara hukum sebagaimana yang diatur pada Perda Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2012 dan Perwali Surabaya Nomor 47 Tahun 2013. Peraturan Walikota tersebut mengatur bahwa keberlangsungan program wajib belajar 12 tahun dijamin oleh pemerintah daerah pada jenjang Sekolah Dasar hingga Sekolah Menengah Atas, adanya larangan mematok biaya operasional, dan melarang membebani biaya dalam bentuk apapun kepada siswa yang kurang mampu (mitra keluarga).

Namun, pada tahun 2016, terjadi konflik kewenangan antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Kementerian Dalam Negeri mencabut Peraturan Daerah Surabaya Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Pada Juni 2016, Kemendagri membuat surat keputusan dan mencabut berbagai perda di Indonesia karena dianggap bermasalah. Berdasarkan surat Kementerian Dalam Negeri tersebut, terdapat sekitar 3.143 peraturan daerah di Indonesia yang dicabut. Di Surabaya, kurang lebih terdapat 5 peraturan daerah yang dibatalkan oleh Kemendagri karena dianggap bermasalah⁵, yakni:

1. Perda Nomor 14 Tahun 2012 yang mengatur terkait Pengelolaan Barang Milik Daerah;
2. Perwali Nomor 5 Tahun 2013 yang mengatur terkait Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama;
3. Perda Nomor 16 tahun 2012 yang mengatur terkait Penyelenggaraan Pendidikan;
4. Perda Nomor 4 Tahun 2011 yang mengatur terkait Pajak Daerah,

⁴ Peraturan Walikota Surabaya Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Dan Alokasi Sekolah Penerima Penunjang Biaya Sekolah Gratis Tahun 2006 Di Kota Surabaya

⁵ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. 2016. Daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang Dibatalkan/Revisi.

5. Perda Nomor 12 Tahun 2012 yang mengatur terkait Retribusi Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
6. Perda Nomor 1 Tahun 2013 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

Keputusan Kementrian Dalam Negeri yang membatalkan Perda Surabaya Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan mengakibatkan Pemerintah Kota Surabaya tidak dapat lagi menjalankan program BOPDA. Pemerintah Kota Surabaya tidak lagi memiliki wewenang dalam pengelolaan penyelenggaraan pendidikan jenjang SMA sederajat karena Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengambil alih wewenang tersebut.

Kebijakan tersebut menimbulkan permasalahan di Kota Surabaya karena kewenangan pengelolaan pendidikan menengah yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya harus beralih menjadi dimiliki Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pengelolaan pendidikan dengan mengadakan Program Wajib Belajar 12 Tahun dinilai baik oleh masyarakat dengan pembiayaan yang ditanggung oleh APBD Surabaya melalui BOPDA dan Perda Surabaya Nomor 16 Tahun 2012 sebagai payung hukumnya. Namun dengan diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014 meniscayakan hilangnya Peraturan Daerah Surabaya No. 16 Tahun 2012 dan wewenang pengelolaan pendidikan menengah menjadi dimiliki Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Akibatnya, biaya sekolah menengah atas dan sederajat tidak lagi gratis. Biaya sekolah pendidikan menengah dibebankan kepada siswa, Pemerintah Provinsi Jawa Timur membuat standar Sumbangan Pendanaan Pendidikan (SPP). Cepi Safruddin mengatakan bahwa dalam manajemen pendidikan, penerapan kebijakan otonomi daerah yang dilakukan dalam sektor pendidikan merupakan cermin dari rencana meningkatkan kualitas pendidikan⁶.

Persoalan tersebut memancing warga Surabaya untuk melakukan gugatan dan mengajukan judicial review UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Kuasa hukum empat warga Surabaya,

⁶ Cepi Jabar, *Meneropong Desentralisasi Pengelolaan Pendidikan Dengan Kacamata Politik Pendidikan*, (Yogyakarta: Jurnal Mahasiswa Universitas Negeri Yogyakarta, 2006)

Edward Dewaruci menyebutkan bahwa Pasal 15 Ayat (1) dan Ayat (2) dan lampiran pada huruf A akan memberikan dampak kerugian konstitusional karena terjadi pemaknaan yang sempit terhadap pembagian kewenangan pengelolaan pendidikan⁷. Dalam judicial review, pemohon meminta MK menyatakan ketentuan a quo inkonstitusional bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai kewenangan manajemen pendidikan menengah dapat dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota yang secara mandiri sudah mampu melaksanakan jaminan pendidikan sampai tingkat menengah khusus di daerahnya. Jika judicial review UU tersebut dikabulkan oleh MK, maka Dana BOPDA Surabaya dapat cair. Pemerintah Kota Surabaya tetap ingin mempertahankan kewenangannya dalam menyelenggarakan pendidikan di Kota Surabaya agar tetap dapat menggratiskan biaya pendidikan menengah atas Surabaya.

Namun Mahkamah Konstitusi membuat keputusan akhir menolak gugatan yang diajukan empat warga Surabaya, sehingga Pemerintah Provinsi Jawa Timur tetap memiliki kewenangan pengelolaan pendidikan menengah. Dengan dialihkannya pengelolaan pendidikan menengah atas ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur, biaya sekolah untuk SMA dan sederajat di Surabaya tidak gratis lagi. Pemerintah Kota Surabaya tidak dapat menganggarkan biaya pendidikan untuk menengah atas karena alokasi anggaran pendidikan yang tercantum di APBD Surabaya tahun 2017 sejumlah Rp 180 milyar tidak lagi dapat digunakan. Pemerintah Kota Surabaya juga tidak dapat memberikan bantuan untuk siswa prasejahtera karena tidak ada anggaran yang dialokasikan untuk itu dan tidak terjadi kesepakatan dengan DPRD Surabaya pada perubahan APBD Kota Surabaya di tahun 2017 untuk mengalokasikan anggaran tersebut.

Konflik kewenangan yang terjadi antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam pengelolaan pendidikan menengah atas berakhir dengan keputusan MK untuk tetap diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014. Pendidikan gratis SMA/SMK di Surabaya tidak berlaku lagi, Pemerintah Provinsi Jawa Timur menetapkan standar SPP yang wajib dibayar oleh setiap siswa.

⁷ Mahkamah Konstitusi, 2016. *Kepala Daerah Gugat Pengalihan Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan*. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=12994#.WT3FJKGPIU> diakses 16 Mei 2020

Setiap tahun Pemerintah Pusat memberikan tunjangan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) kepada setiap siswa sebesar Rp 1,4 juta, sedangkan sisa tanggungan biaya operasional yang membebani siswa kurang lebih sebesar Rp 1,6 juta per tahun. Perhitungan besaran SPP per bulan yang ditanggung siswa dilakukan dengan menghitung biaya yang dikeluarkan sekolah setiap tahun terhadap setiap siswa lalu dikurangi dana BOS. Dari perhitungan tersebut, besaran SPP SMA di Surabaya yang ditanggung setiap siswa per bulannya adalah sebesar Rp 135 ribu, sedangkan besaran SPP pada siswa jenjang SMK per bulannya adalah sebesar Rp 175 Ribu untuk siswa jurusan non teknik, sedangkan setiap siswa jurusan teknik sebesar Rp 215 ribu per bulan.

Mulai awal tahun 2017, Pemerintah Kota Surabaya tidak memiliki wewenang dalam pengelolaan pendidikan tingkat menengah atas dan sederajat karena wewenang tersebut sudah beralih menjadi dimiliki Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Setelah seluruh Kepala Sekolah SMA dan sederajat Jawa Timur dilantik pada Januari 2017, standar SPP untuk SMA/SMK ditentukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Harapan Pemerintah Kota Surabaya untuk menekan jumlah yang tidak mengenyam pendidikan di Surabaya dan meningkatkan kualitas pendidikan menengah atas dan sederajat di Surabaya terhalang dengan adanya kebijakan pendidikan dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pasca ditetapkannya Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mulai tahun 2016 terjadi perubahan yang cukup signifikan mengenai pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dalam hal ini adalah SMA, MA dan SMK dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada pemerintah Provinsi. Pengalihan ini merupakan salah satu kebijakan desentralisasi pendidikan untuk memudahkan pemerintah provinsi dalam menyeragamkan kebijakan pengelolaan pendidikan dan diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas serta efektivitas kebijakan pendidikan dalam rangka good governance. Pengalihan kewenangan ini pada dasarnya agar pemerintah daerah bisa lebih fokus. Pemerintah kabupaten/kota dapat lebih fokus membenahi pendidikan dasar, Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan pendidikan masyarakat (Dikmas). Pemerintah kabupaten/kota diharapkan bisa mengurus ini secara optimal

dan maksimal. Sementara pemerintah provinsi dapat lebih memprioritaskan pendidikan menengahnya. Selain itu pemerintah provinsi juga diharapkan bisa menuntaskan program yang dicanangkan Pemerintah Pusat, yakni wajib belajar 12 Tahun.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan kajian mengenai hal tersebut untuk dijadikan sebuah kajian dalam skripsi, karena penyelenggaraan pendidikan kota Surabaya ketika diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Surabaya selama ini berjalan cukup baik, namun ketika kewenangan berpindah ke pemerintah Provinsi Jawa Timur, terjadi perbedaan kepentingan dalam mengelola pendidikan tingkat sekolah menengah atas dan sederajat di Kota Surabaya hingga menimbulkan pertentangan dari pemerintah Kota Surabaya. Untuk itu agar dapat komprehensif pembahasan dalam skripsi ini, maka penulis membuat judul “Rivalitas di Balik Kebijakan Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Studi Konflik Kepentingan dalam Pengalihan Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Menengah Atas dan Sederajat di Kota Surabaya Tahun 2016”

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana konflik kepentingan dalam pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah atas dan sederajat di Kota Surabaya?
2. Apa kepentingan Pemerintah Kota Surabaya dalam mempertahankan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah atas dan sederajat?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mengetahui bagaimana konflik kepentingan dalam pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah atas dan sederajat di Kota Surabaya.
2. Mengetahui kepentingan Pemerintah Kota Surabaya terhadap pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah atas dan sederajat.

1.4 Manfaat Penelitian

Secara teoritis berhubungan dengan akademis, penelitian ini bermanfaat untuk pengembangan dan pengolahan teori untuk penelitian selanjutnya tentang konflik kepentingan yang selalu terjadi dalam kehidupan bermasyarakat, terlebih dalam studi ilmu politik. Secara praktis, peneliti dapat mengetahui realitas konflik yang terjadi antar kelompok kepentingan sehingga dapat melihat berhasil atau tidaknya kebijakan yang dibuat oleh kelompok tertentu ataupun elit politik yang ada di masyarakat. Hal tersebut menjadi ilmu pengetahuan sebagai modal untuk menghadapi masalah yang berhubungan dengan pembahasan penelitian.

Penelitian yang dilakukan ini bermanfaat bagi peneliti sebagai syarat kelulusan untuk menyelesaikan kuliah perguruan tinggi. Penelitian ini juga dapat menjadi referensi terhadap penelitian yang akan datang, dan menjadi sebuah pengetahuan tentang adanya konflik kepentingan dalam pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah atas dan sederajat. Penelitian ini juga bermanfaat bagi institusi karena memberikan informasi tentang konflik kepentingan dalam pengelolaan pendidikan SMA dan sederajat di Surabaya.

1.5. Kerangka Teori

1.5.1 Teori Konflik

Teori konflik memandang konflik dan pertikaian selalu mempengaruhi sistem sosial, kelompok-kelompok yang terdapat di dalam masyarakat berperan dalam menciptakan perubahan. Teori konflik memandang segala keteraturan di masyarakat bersumber dari paksaan yang dilakukan oleh orang-orang yang berkedudukan di atas terhadap anggota di bawahnya. Peran kekuasaan sangat ditekankan dalam teori konflik untuk menciptakan dan mempertahankan ketertiban dalam kehidupan sosial.⁸ Teori konflik memandang bahwa masyarakat bersatu karena kekangan yang dipaksakan. Hal tersebut membuat suatu kedudukan di masyarakat membagi kewenangan dan kekuasaannya kepada kedudukan lain. Kenyataan tersebut membuat Dahrendorf mengungkapkan gagasan utamanya,

⁸ George Ritzer dan Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern edisi keenam*, (Jakarta : Prenada Media, 2004) hlm. 153.

bahwa adanya perbedaan pembagian kewenangan selalu menjadi unsur penyebab terjadinya konflik sosial secara terstruktur.⁹

Dahrendorf mengatakan bahwa selalu ada dua unsur dalam masyarakat, yakni konflik dan konsensus¹⁰. Tidak mungkin terbentuk masyarakat tanpa adanya konflik dan konsensus, dan tidak mungkin terjadi konflik kecuali sebelumnya telah terjadi konsensus. Dahrendorf menyebut bahwa kewenangan bukan terletak pada individu, melainkan pada posisi yang ada di masyarakat. Sumber konflik perlu dicari dalam peranan sosial yang dinilai berpotensi mendominasi dan menghancurkan kelompok lain. Menurut Dahrendorf, analisis konflik perlu menemukan peranan otoritas dalam kedudukan yang ada di masyarakat. Otoritas meniscayakan adanya superordinasi dan subordinasi walaupun secara tersirat. Ketika suatu kekuasaan memberikan tekanan terhadap kekuasaan lainnya, kekuasaan yang terdapat dalam berbagai kelompok yang saling terhubung mempertahankannya menjadi sebuah legitimasi, oleh karenanya dapat dilihat sebagai hubungan otoritas, yang mana satu kedudukan memiliki hak yang bersifat normatif untuk mengatur kedudukan lain¹¹.

Kekuasaan memiliki makna yang berbeda dengan otoritas. Kekuasaan memiliki arti lebih kepada kekuatan, sedangkan otoritas memiliki arti suatu kewenangan yang telah mendapatkan legitimasi dan pengakuan umum. Suatu hubungan yang harus diatur adalah setiap kelompok yang memiliki otoritas, yang mana semua kelompok juga harus dilibatkan, karena keberadaan otoritas di dalam masyarakat menciptakan kondisi untuk konflik. Dahrendorf mengatakan otoritas dan kekuasaan adalah dua hal yang terpisah, alasannya karena terdapat kepentingan yang kontradiktif dan peran yang diinginkan dari dua hal tersebut. Kekuasaan dan otoritas memiliki kekuatan dan individu yang memilikinya berupaya untuk menjaga *status quo*. Dahrendorf mengatakan bahwa kepentingan yang melekat bersifat objektif dan terbentuk dalam masing-masing peran, bersamaan juga dengan fungsi

⁹ Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society* (London: Routledge, 1959) hlm 165.

¹⁰ Ralf Dahrendorf, *Essays in the Theory of Society* (Stanford: Stanford University Press, 1968)

¹¹ Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society* (London: Routledge, 1959) hlm. 165.

dari segala peran untuk menjaga kelompok sebagai bagian dari seluruh golongan yang utuh¹².

Inti dari konsep dari teori ini adalah posisi dan wewenang. Kekuasaan dan wewenang menjadi unsur yang menjadi penentu munculnya konflik. Adanya kewenangan yang berbeda menjadi suatu tanda terdapat berbagai kedudukan dan posisi dalam kehidupan masyarakat. Terbentuknya suatu struktur dari adanya konflik perlu diperhatikan dalam peranan sosial karena dikhawatirkan kemungkinan terjadi dominasi yang tidak seimbang. Melakukan analisis terhadap konflik dilakukan dengan mencari berbagai peranan kekuasaan yang ada dalam kehidupan masyarakat.

Adanya wewenang dan kekuasaan meniscayakan di setiap struktur akan ada kedudukan individu yang berada di posisi atas dan kedudukan individu yang berada di posisi bawah. Wewenang bersifat absah, jika ada individu yang tidak patuh terhadap suatu wewenang, maka individu tersebut akan mendapatkan sanksi. Oleh karenanya Dahrendorf menyebut masyarakat adalah persekutuan yang terkoordinasi secara paksa. Kekuasaan meniscayakan adanya jurang pemisah antara penguasa dengan individu yang dikuasai, oleh karenanya selalu terdapat dua kelompok yang saling bertentangan dalam kehidupan masyarakat. Masing-masing kelompok dihubungkan dengan ikatan kepentingan yang bertentangan secara substansial maupun secara langsung di antara masing-masing kelompok. Terjadinya pertentangan adalah saat golongan yang berkuasa berupaya untuk mempertahankan *status quo*, sedangkan golongan yang dikuasai berusaha melakukan perubahan.

Di setiap waktu dan struktur, selalu terdapat pertentangan. Karena itu kekuasaan yang absah selalu terancam oleh golongan yang anti *status quo*. Satu golongan tertentu selalu menilai kepentingan adalah obyektif. Seorang individu akan bertindak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh golongannya. Dalam situasi konflik, sikap seorang individu akan menyesuaikan dengan peranan yang diharapkan oleh golongannya, yang oleh Dahrendorf disebut sebagai peranan laten.

¹² Ibid, hlm. 175.

Dalam kekuasaan atau otoritas, terdapat dua unsur di dalamnya, yakni penguasa sebagai pihak yang memegang kekuasaan, dan pihak yang dikuasai yang berkedudukan di bawah, sehingga memunculkan status atasan dan bawahan. Kelompok konflik diklasifikasikan dalam tiga tipe, diantaranya adalah kelompok konflik, kelompok kepentingan (*manifes*), dan kelompok semu (*quasi group*)¹³. Individu yang terdapat pada kelompok semu adalah sekelompok orang yang memegang kedudukan dan memiliki kepentingan yang sama, namun belum sadar akan eksistensinya, di sisi lain kelompok tersebut juga dapat digolongkan pada jenis kelompok berikutnya yaitu kelompok kepentingan, pertemuan kepentingan tersebut yang kemudian membentuk kelompok ketiga, yaitu kelompok konflik sosial. Sehingga di dalam kelompok konflik, selalu terjadi dikotomi antara kelompok atas yakni yang memegang kekuasaan, dan kelompok bawah yang dikuasai. Kedua kelompok tersebut memiliki perbedaan kepentingan satu sama lain. Namun di sisi lain, Dahrendorf mengatakan bahwa mereka dipersatukan dengan kepentingan yang secara tidak langsung adalah sama.

Memiliki perilaku yang sama merupakan ciri khas yang terdapat pada kelompok kepentingan yang dilibatkan oleh kelompok semu yang memiliki lingkup lebih besar. Wujud nyata dari konflik kelompok adalah adanya kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan memiliki formasi, wujud struktur, visi, misi, rencana kerja, dan anggota. Di antara berbagai kelompok tersebut kemudian terbentuk kelompok selanjutnya, yakni kelompok konflik.

Dahrendorf mengatakan bahwa pada setiap relasi yang terdapat konflik atau pertentangan di dalamnya, pada susunan kekuasaan dan pihak yang patuh pada kekuasaan tersebut akan terjadi ketegangan¹⁴. Seperti yang telah disebutkan oleh Dahrendorf bahwa secara empiris, analisis terhadap konflik yang terjadi antar kelompok akan mudah jika dilihat sebagai konflik mengenai legitimasi hubungan antar kekuasaan. Di setiap hubungan antar kelompok, kepentingan yang dimiliki oleh pihak penguasa adalah wujud suatu nilai yang menjadi ideologi untuk

¹³ Ibid, hlm. 180.

¹⁴ Ibid.

diterapkan pada kekuasaan, sementara kepentingan yang dimiliki kelompok bawah akan mengancam ideologi penguasa dan relasi kehidupan sosial yang terdapat di dalamnya. Dahrendorf menyebutkan bahwa kepentingan tersebut dapat disadari alias bersifat manifest, atau tidak disadari alias bersifat tersembunyi dan menjadi potensial. Tingkah laku potensial merupakan wujud kepentingan tersembunyi yang dimiliki oleh seseorang karena memiliki kedudukan untuk melaksanakan peranan tertentu namun masih tidak disadari.

Dahrendorf mengatakan bahwa di sisi lain konflik merupakan hal yang dibutuhkan dan menjadi sesuatu yang penting, ia sependapat dengan pemikiran Lewis Coser yang menganggap pertentangan adalah suatu konflik yang memiliki fungsi untuk menghasilkan suatu perubahan dan perkembangan dalam peradaban. Apabila terjadi konflik secara intens, maka dampaknya akan terjadi perubahan yang radikal atau mengakar, namun jika konflik terjadi dengan melakukan kekerasan, dampaknya akan menimbulkan perubahan struktural secara cepat. Dahrendorf menyebutkan bahwa status sosial yang ada di masyarakat dapat menjadi faktor utama terjadinya konflik, diantaranya seperti status kaya dan miskin yang bertabrakan, status pegawai yang rendah dengan pejabat yang lebih tinggi, buruh yang lebih rendah dengan majikan yang lebih tinggi, partai yang lebih kecil dengan partai yang lebih dominan, diskriminasi suku, agama, dan ras, serta ketidakadilan dalam kekuasaan.

Dahrendorf mengatakan bahwa berbagai konsep kepentingan seperti yang berwujud nyata, berwujud laten, kelompok yang memiliki kepentingan, kelompok semu, kedudukan, otoritas, dan wewenang adalah unsur-unsur yang menjadi dasar menjelaskan wujud dari konflik. Konflik kepentingan dalam asosiasi selalu ada sepanjang waktu. Dahendrof membagi kepentingan ke dalam dua jenis, yakni kepentingan nyata dan kepentingan tersembunyi. Adanya peranan yang tak disadari adalah kepentingan tersembunyi, sedangkan kepentingan nyata adalah kepentingan tersembunyi yang telah disadari. Dahrendorf melihat analisis hubungan antara kepentingan tersembunyi dan kepentingan nyata itu sebagai tugas utama teori konflik. Aktor yang terlibat konflik tak selamanya menyadari kepentingan mereka untuk melakukan sesuatu sesuai dengan kepentingan yang diperjuangkan.

Jika dalam keadaan yang ideal, tidak terdapat variabel lain yang dibutuhkan agar dapat menjelaskan penyebab munculnya konflik dalam masyarakat. Dalam keadaan yang tidak ideal, tentu dapat ditemukan beberapa faktor lain yang mempengaruhi proses munculnya konflik dalam kehidupan masyarakat. Seperti misalnya keadaan teknis terkait jumlah keanggotaan, keadaan politik terkait normal atau tidaknya suhunya, dan keadaan sosial terkait rantai komunikasi dalam kelompok. Mengenai proses munculnya kelompok semu, terdapat faktor lain yakni apabila proses terbentuknya terjadi secara acak dan ditentukan oleh munculnya kesempatan, maka tidak akan terjadi konflik kelompok.

Bagian terakhir dalam teori konflik Dahrendorf adalah tentang relasi antara konflik dan perubahan. Dahrendorf mengatakan bahwa terjadinya konflik merupakan suatu kesatuan dari kehidupan masyarakat, konflik tidak selalu bermakna negatif, karena konflik dapat menciptakan perkembangan dan perubahan ke arah yang lebih baik. Teori konflik dapat dimaknai dengan suatu paham bahwa terdapat dua wajah yang ada dalam kehidupan masyarakat, setiap individu yang patuh dalam kekuasaan dapat menginginkan perubahan, sehingga dapat diasumsikan bahwa dimanapun dapat terjadi perubahan sosial. Kemudian masyarakat juga dapat menunjukkan pertentangan dan perpecahan pada konteks tertentu sehingga dapat melakukan kontribusi untuk menciptakan perubahan maupun disintegrasi, hal tersebut terjadi karena masyarakat hidup pada paksaan dari orang lain yang berada dalam lingkup kehidupannya.

Konflik tidak hanya memunculkan dampak negatif, namun juga hal positif yakni membantu mempertahankan struktur sosial¹⁵. Dalam konflik, terjadi sebuah proses yang menjadi sebuah mekanisme berbagai kelompok dan batasannya terbentuk dan dipertahankan. Konflik dapat menyatukan identitas kelompok dengan peranan para anggota kelompok. Dampak positif konflik tersebut terjadi karena konflik dapat memperkuat struktur, tampak nyata kelompok sedang mengalami konflik dengan kelompok yang lain.

¹⁵ Lewis A. Coser, *The Function of Social Conflict*, (New York: The Free press, 1956), hlm 41

Coser mengatakan bahwa mempertahankan kelompok dari konflik sosial dapat dilakukan melalui mekanisme katup penyelamat (*safety-valve*) dengan membiarkan permusuhan muncul namun tanpa menghancurkan seluruh struktur. Katup penyelamat memiliki fungsi sebagai jalan keluar untuk membuat permusuhan menjadi reda, yang mana tanpa adanya katup penyelamat, konflik akan semakin tajam.

Dalam hal situasi konflik, Coser membagi jenis konflik menjadi dua, yakni realistik dan non realistik. Konflik realistik yakni bersumber dari kekecewaan terhadap tuntutan masalah yang ada pada hubungan dan dampak terhadap partisipan yang ditujukan terhadap objek yang dianggap telah membuat kecewa. Sedangkan konflik tidak realistik adalah konflik yang tidak bersumber dari kebutuhan untuk meredakan ketegangan, setidaknya dari salah satu pihak. Coser mengutip pengamatan yang dilakukan Simmel yang mana menunjukkan bahwa konflik dapat berdampak positif karena dapat meredakan ketegangan yang ada pada suatu kelompok dengan menghasilkan hubungan yang utuh dan seimbang. Coser juga menjelaskan bahwa hal terpenting dalam menentukan apakah suatu konflik fungsional atau tidak adalah jenis masalah merupakan subyek konflik.

Coser mengatakan bahwa rasa kasih sayang yang sudah tertanam akan semakin besar pada hubungan yang sangat dekat, sehingga kecenderungan untuk menekan juga semakin besar daripada permusuhan. Sedangkan pada hubungan sekunder seperti rekan bisnis, rasa bermusuhan cenderung mudah diungkapkan. Dalam politik, ikatan pertemanan dekat pun dapat memunculkan bibit konflik yang bersifat bertentangan. Semakin dekat hubungan, semakin sulit permusuhan diungkapkan. Namun semakin lama perasaan ditekan, maka semakin terdorong untuk diungkapkan untuk menjaga hubungan tersebut. Kepribadian seringkali terlibat dalam ikatan hubungan yang sangat dekat. Ketika konflik terjadi, dimungkinkan akan terjadi konflik yang keras.

Coser berpendapat bahwa konflik yang terjadi antar kelompok dapat membantu memperjelas batasan struktural, dan meningkatkan integrasi di dalam kelompok. Sebelum terjadi konflik, konsensus kelompok menjadi suatu hubungan timbal-balik yang paling penting untuk menentukan kebersamaan kelompok. Jika

konsensus dasar kelompok lemah, maka ancaman yang datang dari luar tidak dapat menyatukan kelompok, melainkan saling tidak peduli, dan mengakibatkan timbulnya perpecahan.

1.5.2 Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi adalah pembagian kekuasaan kepada kepala daerah dengan menggunakan asas otonomi daerah yang dilakukan secara legal, namun Pemerintah Pusat tetap memiliki kekuasaan tertinggi. Sehingga sifat kekuasaan tidak sentralistik, namun Pemerintah pusat tetap memegang kendali. Desentralisasi bertujuan untuk menjalankan nilai demokrasi, kekuasaan dibagikan kepada daerah-daerah untuk melakukan proses demokratisasi. Adanya desentralisasi merupakan usaha untuk mencapai tujuan demokratisasi, yaitu menyejahterakan masyarakat dengan menjalankan pemerintahan yang dekat dengan masyarakat, sehingga pengambilan kebijakan memperhatikan masyarakat di daerah, dan kebijakan yang ada akan sesuai dengan konteks sosial dan budaya yang ada di masyarakat.

Ryaas Rasyid mengutip penjelasan Rondinelli, bahwa desentralisasi merupakan perpindahan penguasaan politik yakni dengan memberikan urusan pemerintahan pada pemerintah yang ada di daerah, dengan dipimpin oleh kepala daerah yang memiliki fungsi mewakili Pemerintah Pusat di wilayah setempat, juga dalam hal legislatif, dan mewujudkan kedaulatan rakyat, dengan tujuan mendasar yakni dalam hal politik dan administrasi¹⁶.

Dalam dimensi politik, desentralisasi bertujuan untuk meningkatkan keabsahan atas masyarakat dan konstituen di daerah dalam perumusan kebijakan publik. Hal tersebut dikarenakan instrumen perwakilan politik ada pada penguatan legislatif, dibentuknya lembaga politik di daerah, dan upaya efisiensi pemerintahan untuk efektivitas kelompok kepentingan publik. Dalam dimensi politik, birokrasi memiliki kekuasaan secara formal dan institusional, hal tersebut dikarenakan jika dibandingkan dengan institusi atau lembaga lain dalam lingkup kekuasaan, birokrasi dapat dianggap cukup kuat karena memiliki berbagai sumber kekuasaan

¹⁶ Ryaas Rasyid, dkk., *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2007), hlm. 61.

yang dapat digunakan sehingga orang atau kelompok lain dapat dipengaruhi untuk berfikir dan melakukan tindakan yang sesuai dengan apa yang dikehendaki¹⁷. Kekuasaan dapat dimaknai sebagai kemampuan mendayagunakan sumber kekuatan yang tersedia agar dapat mempengaruhi pikiran orang lain sehingga dapat berperilaku sama dengan yang dikehendaki pihak penguasa, proses kekuasaan, dan pelaksana keputusan dalam lingkup kekuasaan, sehingga kebijakan yang diambil dapat memberikan keuntungan terhadap orang yang memberikan pengaruh.

Indonesia merupakan negara yang melakukan desentralisasi yang mana masih lingkup negara kesatuan. Dasar hukum berjalannya desentralisasi adalah UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 nomor 8. Pasal tersebut mengatur bahwa makna desentralisasi adalah penyerahan wewenang terhadap daerah otonom yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom dengan berlandaskan pada asas otonomi. Undang – Undang Dasar 1945 telah menjelaskan bagaimana jalannya desentralisasi. Dalam UUD 1945 mengatur hak yang dimiliki daerah otonom karena membutuhkan perlakuan khusus dijunjung tinggi oleh negara.

Wujud desentralisasi ditunjukkan pada UUD 1945 Pasal 18 yang membahas mengenai pemerintah daerah. Dalam Pasal tersebut, dijelaskan bahwa terdapat berbagai daerah yang membagi wilayah Indonesia dan terdapat pemerintah daerah dengan kewenangannya yang dimiliki yakni mengurus kebutuhan daerah dengan adanya otonomi daerah dengan prosedur tertentu. Berjalannya desentralisasi menimbulkan resiko, yakni adanya otonomi daerah yang mengakibatkan munculnya "raja-raja kecil" di berbagai pemerintahan daerah yang cenderung tidak menaati kebijakan yang dibuat oleh pemerintah provinsi maupun Pemerintah Pusat. Dengan diberlakukannya UU Nomor 23 Tahun 2014, menandakan bahwa Indonesia menerapkan kembali nilai sentralisme¹⁸.

Desentralisasi dapat menjadi solusi dalam upaya meningkatkan kemampuan daerah dalam menyelesaikan persoalan. Ketika Pemerintah Pusat

¹⁷ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Grasindo, 2010), hlm. 7

¹⁸ Ari Darmastuti, *Arah Politik Pemerintahan UU NO 23/2014*, (Bandar Lampung: Jurnal Dosen dan Staf Pengajar Universitas Negeri Lampung, 2015)

memberikan tanggung jawab serta sumber daya kepada pemerintah daerah, maka kemampuan untuk meningkatkan otoritas akan dapat meningkat secara perlahan. Hal tersebut dapat terjadi karena berjalannya kekuasaan bergantung pada sumber daya. Rondinelli mengategorikan desentralisasi pada aspek administrasi menjadi tiga hal, yakni: *Pertama*, dekonsentrasi, yakni pelimpahan urusan di bidang ekonomi dan pengelolaan struktur organisasi Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat berwenang dalam hal membuat rancangan, gambaran pelaksanaan, dan membuat anggaran. Koordinator pelaksana masuk dalam bagian pemerintah daerah sebagai wakil Pemerintah Pusat. *Kedua*, devolusi, yakni pelimpahan wewenang untuk merancang kebijakan atau menerapkannya dalam menyelenggarakan layanan publik terhadap pemerintahan di daerah otonom dengan adanya lembaga legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, berwenang untuk mengadakan pemilihan kepala daerah, dapat mencari pemasukan daerah secara mandiri, juga berwenang untuk membuat kebijakan dalam hal investasi di daerah. *Ketiga*, delegasi, yakni pemberian wewenang khusus oleh institusi di luar sistem birokrasi dengan pengawasan tertentu, yang mana dilakukan oleh Pemerintah Pusat secara teratur dalam ketentuan hukum. Pemberian delegasi dilakukan kepada pihak yang memiliki keleluasaan dalam menjalankan tugasnya, walaupun Pemerintah Pusat tetap memiliki kewenangan yang besar.

Desentralisasi dalam aspek administrasi menghubungkan pelimpahan kewenangan pemerintahan dalam jajaran organisasi pemerintah daerah, yang mana tentunya hal tersebut menjadi kewenangan pemerintah negara secara khusus¹⁹. Soetandyo menjelaskan bahwa terdapat dua cara dalam proses distribusi, pertama adalah dengan cara mewujudkan otonomi dalam hal materi, yakni wewenang pemerintahan yang diberikan secara nyata atau secara hukum, yang mana lalu daerah otonom melaksanakannya. Cara lain adalah menerapkan *open and arrangement* agar dapat menciptakan otonomi secara formal, yakni otonomi daerah yang membuka kemungkinan untuk menyelenggarakan wewenang pemerintah

¹⁹ Soetandyo Wignosubroto, dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Jakarta: Institute for Local Development, 2005). Hlm. 199

sesuai peraturan perundang-undangan dan tidak merugikan pemerintahan di daerah otonom lainnya.

Rancangan pengembangan politik yang dinilai sangat penting berdasarkan perkembangan desentralisasi di Indonesia adalah pengaturan hubungan antara pemerintah daerah dengan Pemerintah Pusat. Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah diantaranya adalah tentang pemerintahan skala nasional dengan pemerintahan daerah atau lokal. Dalam hubungan tersebut, Ryaas Rasyid menjelaskan bahwa Page dan Goldsmith sependapat bahwa desentralisasi sangat diperlukan untuk membangun akses di daerah agar dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan di tingkat pusat²⁰.

Untuk memulai pembangunan daerah umumnya memanfaatkan institusi suprastruktur dan infrastruktur politik seperti partai politik di daerah, Dewan Perwakilan Daerah, juga kelompok kepentingan yang terdapat di daerah. Hubungan Pemerintah Pusat dengan daerah dapat dilihat dari adanya pelimpahan kekuasaan, dan konsep desentralisasi dapat diartikan secara tepat oleh Pemerintah Pusat dan daerah. Upaya desentralisasi adalah merealisasikan kemunculan daerah otonom dengan keberadaan lembaga eksekutif dan legislatif di dalamnya yang memiliki kedudukan sebagai institusi politik di daerah. Pada wilayah pemerintahan lokal, kinerja eksekutif di daerah cenderung ditentukan oleh kinerja lembaga legislatif karena kinerja legislatif yang sangat dominan terhadap pembuatan kebijakan²¹.

Landasan dekonsentrasi pada pemerintahan pusat dan daerah akan menciptakan kebijakan publik pada tatanan atas organisasi, kemudian jajaran aparatur pemerintah yang kedudukannya lebih rendah menerapkan kebijakan yang telah ada tersebut. Dekonsentrasi menciptakan pemerintahan lokal. Jalinan antara pembuat kebijakan dengan aparatur pemerintah yang menjalankan kebijakan akan menciptakan hubungan intra-organisasi. Desentralisasi dalam struktur negara bukan berarti adanya putus hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah,

²⁰ Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hlm 28

²¹ *Ibid.*, hlm 41

melainkan menjalankan pemerintahan secara berkelanjutan dengan interaksi yang saling berhubungan.²²

Dinamika hubungan kinerja pemerintahan daerah dan pusat di Indonesia mengalami perubahan yang cukup dinamis, pola hubungan pemerintahan pusat dengan daerah terjadi selama bertahun-tahun mulai Indonesia merdeka hingga saat ini dengan asas perkembangan susunan kekuasaan (politik)²³. Pada tahun 1945-1959 menerapkan asas demokratis, terjadi otonomi luas dan desentralisasi, produk hukumnya diantaranya adalah UU Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, dan UU Nomor 1 Tahun 1957. Pada tahun 1959-1966 menerapkan asas otoriter, terjadi sentralistik dan dekonsentrasi, produk hukumnya diantaranya adalah Penpres Nomor 6 tahun 1959; UU Nomor 18 Tahun 1965. Pada tahun 1966-1971 menerapkan asas demokratis, terjadi otonomi luas dan dekonsentrasi, produk hukumnya diantaranya adalah Tap MPRS Nomor IV Tahun 1966. Pada tahun 1971-1998 menerapkan asas otoriter, terjadi sentralistik dan dekonsentrasi, produk hukumnya diantaranya adalah Tap MPR Nomor IV Tahun 1973, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 5 Tahun 1979. Pada tahun 1998-2014 asas menuju demokratis, terjadi proses menuju otonomi luas, produk hukumnya diantaranya adalah Tap MPR Nomor XV Tahun 1998, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 25 Tahun 1999.

Dari perkembangan hubungan kinerja pemerintahan daerah dan pusat, konfigurasi hukum Indonesia terlihat cukup demokratis pada awal kemerdekaan dengan pola relasi kekuasaan daerah yang terdesentralisasi. Keadaan yang terjadi di tahun 1956 hingga 1966 menjadi berbeda, pengaturan hukum berubah menjadi otoriter sehingga tidak lagi menjalankan desentralisasi, namun relasi kekuasaan yang sentralistik dan dekonsentrasi, kemudian mengalami perkembangan lagi pada masa berikutnya dengan pola seperti di atas.

²² Soetandyo, dkk., op. Cit. Hal 198-199

²³ Timur Mahardika, *Tarik Ulur Relasi Pusat-Daerah*, (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2000), hlm 14

1.6. Konseptualisasi

1.6.1 Konsep Kekuasaan

Makna kekuasaan adalah kemampuan yang dimiliki suatu pihak dalam mempengaruhi pihak yang lain untuk dapat menciptakan pikiran dan tindakan yang sama dengan apa yang dikehendaki oleh pihak yang mempengaruhi²⁴. Konsep kekuasaan melihat fenomena yang terjadi antara pihak yang memberikan pengaruh dengan pihak yang mendapat pengaruh. Sifat hubungan antara dua pihak tersebut adalah dua arah, stimulus mempengaruhi adanya aksi, aksi muncul karena dipengaruhi oleh reaksi.

Robert Dahl menjelaskan konsep kekuasaan dengan menunjukkan bahwa suatu pihak dianggap berkuasa terhadap pihak lain jika suatu pihak tersebut dapat memengaruhi pihak lain untuk berbuat sesuatu yang sebenarnya tidak dikehendaki oleh pihak lain²⁵. Terdapat beberapa unsur yang ada dalam kekuasaan, diantaranya adalah:

1. Pengaruh, yakni kapasitas memengaruhi orang lain untuk melakukan suatu tindakan.
2. Persuasi, yaitu kemampuan meyakinkan orang lain untuk memiliki pemikiran dan perasaan yang sama.
3. Manipulasi, yaitu mempengaruhi orang lain untuk mematuhi keinginan orang yang memanipulasi tanpa disadari
4. Koersi, yakni mempengaruhi orang lain dengan menggunakan ancaman
5. Paksaan, yakni memengaruhi orang lain dengan memberikan paksaan dan perasaan tidak nyaman.

Kekuasaan sebagai kapasitas mendayagunakan sumber yang tersedia untuk mempengaruhi pihak lain agar berperilaku sesuai apa yang diinginkan penguasa, dinamika politik, dan implementasi kebijakan publik berunsur politik agar kemudian memberikan dampak kemaslahatan bagi masyarakat.

Realitas politik apabila dipandang dalam sudut pandang kekuasaan memiliki enam dimensi, yaitu konsensus dan paksaan, aktual dan potensial, tersirat

²⁴ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Grasindo, 2010), hlm. 7

²⁵ *Ibid.*, hlm. 72

atau tersurat, secara langsung atau tak langsung, positif atau negatif, dan kedudukan dan pribadi, yang dijelaskan dalam buku Memahami Ilmu Politik²⁶:

1. Kekuasaan potensial, yakni adanya berbagai sumber dalam kekuasaan yang potensial untuk kekuasaan. Sumber tersebut diantaranya adalah seperti harta, lahan, persenjataan, popularitas, kelompok yang terkoordinasi, kedudukan sosial tinggi, ilmu pengetahuan, informasi, dan teknologi. Sedangkan kekuasaan aktual adalah dimensi kekuasaan yang adanya berbagai sumber yang dapat digunakan dengan mudah untuk praktik politik.
2. Konsensus, yakni kekuasaan dengan adanya pandangan terhadap tokoh politik sebagai subyek yang menggunakan kewenangannya untuk mewujudkan kebaikan bersama dalam kehidupan masyarakat. Sedangkan dimensi tekanan menganggap politik sebagai pertarungan dominasi terhadap kelompok lain, dan konflik.
3. Tujuan positif, yakni penggunaan sumber daya yang terdapat pada kekuasaan untuk mewujudkan tujuan penting yang dimiliki masyarakat sehingga memberikan dampak positif untuk masyarakat. Sedangkan dimensi tujuan negatif adalah menggunakan berbagai sumber kewenangan untuk menjatuhkan pihak lain agar tidak mencapai tujuannya.
4. Jabatan dan pribadi yang terdapat pada kekuasaan yakni secara praktis kualitas individu yang memegang jabatan sangat memengaruhi berjalannya kekuasaan tersebut, sehingga kualitas individu dan jabatan itu sendiri merupakan sumber daya yang terdapat kekuasaan.
5. Implisit, yakni hal-hal yang tidak nampak akan tetapi mampu dirasakan dan menimbulkan dampak tertentu dalam kehidupan masyarakat. Sedangkan dimensi eksplisit yakni hal-hal yang dapat dilihat secara nyata, dapat dirasakan, dan berdampak dalam kehidupan masyarakat secara langsung

²⁶ Ibid.

6. Dimensi langsung pada kekuasaan adalah pemakaian sumber daya yang ada untuk memengaruhi proses perumusan dan implementasi kebijakan publik dengan menjalin hubungan secara langsung dengan pihak yang terlibat. Sedangkan dimensi tidak langsung adalah menggunakan sumber daya yang ada untuk memengaruhi perumusan dan implementasi kebijakan dengan mendekati pihak yang berpengaruh besar terhadap proses perumusan dan penerapan kebijakan.

Dalam sudut pandang institusional, birokrasi punya kekuasaan yang sangat berarti dalam hal politik, hal tersebut dikarenakan apabila dibandingkan dengan lembaga lain dalam sebuah kekuasaan, birokrasi memiliki berbagai sumber kekuasaan yang tergolong kuat. Menurut Guy Peters, terdapat 4 sumber kekuasaan yang dimiliki birokrat, yakni: kemampuan mengakses informasi dan keahlian, berkuasa dalam perumusan kebijakan, memiliki legitimasi, dan bersifat tetap dan stabil²⁷.

1.6.2 Konsep Kewenangan

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.²⁸

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting, begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

²⁷ Budi Setiyono, *Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi*, (Bandung: Nuansa Cendekia, 2012), hlm 66.

²⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm 71

Indroharto, mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi, delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara *atribusi*, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara (TUN) yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.²⁹

1.6.3 Kelompok Penekan

Dalam mendapat kekuasaan, yang dilakukan kelompok penekan adalah tidak mengambil peran secara langsung, kelompok penekan mempengaruhi kekuasaan dengan tidak turut berperan di dalamnya. Mereka menekan kekuasaan sehingga menimbulkan kelompok bernama *pressure groups*. Upaya yang dilakukan kelompok penekan adalah memberikan pengaruh terhadap berbagai aktor yang terlibat dalam jalannya kekuasaan. Kelompok penekan tidak secara langsung meletakkan subyek-subyek milik mereka ke posisi-posisi untuk mengendalikan kekuasaan, mereka melakukan hal tersebut melalui perantara orang lain. Hampir seluruh kelompok penekan dapat dianggap sebagai organisasi ataupun perkumpulan non-politik, aktivitas yang mereka lakukan tidak semata-mata melakukan tekanan politik. Setiap elemen yang ada di masyarakat yang memiliki kepedulian dan perhatian terhadap permasalahan yang tidak menyentuh ranah politik, dapat menjadi kelompok penekan dengan melakukan upaya terkait masalah tertentu dengan kondisi dan situasi tertentu.³⁰

Partai politik dapat disebut sebagai kelompok penekan, namun kelompok penekan tidak hanya partai politik, ada banyak organisasi yang bergerak selain di bidang politik yang dapat menjadi kelompok penekan dalam konteks tertentu. Dalam

²⁹ Indroharto. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Harapan. 1993. hlm. 68.

³⁰ Maurice Duverger, terj. Laila Hasyim, *Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*, (Yogyakarta: Bina Aksara, 1984)

melakukan tekanan, terdapat organisasi yang melakukan sedikit tekanan, dan kelompok yang melakukan banyak tekanan.

Terdapat kelompok eksklusif dan kelompok parsial dalam melakukan tekanan. Pembagian kelompok penekan terlihat jelas, namun implementasi di lapangan berbeda. Kelompok penekan yang eksklusif akan berbeda dari kelompok penekan yang lain, mereka hanya melakukan tekanan dalam lingkup politik saja dengan menekan kekuasaan. Misal, di perancis terdapat asosiasi parlementer yang melakukan aktivitas politik dengan membela kebebasan pendidikan dan melakukan lobyng dengan organisasi yang berhubungan dengan para anggota kongres, senator, anggota kabinet, dan berbagai pejabat tinggi pemerintahan lainnya.

Kelompok penekan yang tergolong kelompok parsial adalah jika aktivitas politik hanya menjadi salah satu bagian kecil dari seluruh aktivitasnya, kelompok parsial melakukan tekanan untuk memperlihatkan eksistensinya ataupun kepentingan lain. Misal, tekanan yang sering dilakukan oleh serikat buruh terhadap pemerintahan, yang mana juga memiliki banyak tujuan yang lebih luas dan besar lagi. Jumlah kelompok parsial tidak sedikit, kelompok atau organisasi apapun dapat melakukan tekanan politik dalam konteks tertentu seiring dengan berjalannya kegiatan.

Kelompok eksklusif pada dasarnya merupakan kelompok yang merencanakan teknis terhadap kelompok penekan parsial. Hal tersebut membuat kelompok eksklusif hampir tidak pernah menunjukkan karakter aslinya dan berupaya untuk menampilkan citra kelompok yang memiliki visi dan misi yang sangat luas dan berharga, sehingga kelompok eksklusif menampilkan citra yang semu kepada publik sehingga terlihat sebagai kelompok parsial.

Oleh karenanya sulit sekali untuk membuat batasan definisi kelompok penekan terhadap berbagai organisasi yang berperan dalam menekan kekuasaan politik semata, karena perbedaan setiap kelompok dalam melakukan tekanan politik tidak terlihat secara jelas. Kita juga tidak dapat mengucilkan kelompok di masyarakat yang hanya jarang melakukan tekanan politik, karena bagaimana pun mereka juga dapat dikatakan kelompok penekan. Sehingga, kita tidak dapat membuat garis pembeda yang tegas.

Selanjutnya adalah pembahasan mengenai hubungan struktur internal dengan partai politik yang dimiliki kelompok penekan, agar dapat ditemukan bagaimana upaya yang dilakukan. Relasi struktural kelompok penekan dengan partai politik perlu kita

temukan agar dapat memahami karakteristik organisasi di masyarakat. Terdapat kelompok penekan bersifat tradisional, dan kelompok penekan bersifat massa. Perbedaan antara kedua kelompok tersebut adalah berdasar pada perbedaan yang terdapat pada partai politik tradisional dengan partai politik massa, yang mana tradisional memiliki karakteristik lebih heterogen.

Sebagaimana karakteristik partai massa, kelompok penekan massa melakukan upaya mengumpulkan anggota sebanyak-banyaknya, semakin banyak jumlah anggotanya, maka semakin besarnya kekuatan yang dimiliki. Seperti halnya partai politik massa, banyak orang yang menginginkan organisasi memiliki kekuatan basis dan hierarkis. Contoh kelompok penekan massa adalah berbagai serikat buruh yang menekan kekuasaan, yang kemudian menjadi contoh terhadap kelompok lain. Contoh lainnya adalah gerakan pemuda, gerakan pekerja, dan lain sebagainya.

Kelompok penekan tradisional melakukan tekanan dengan tujuan tidak pada kuantitas, melainkan kualitasnya. Maksudnya adalah mereka beraktivitas dengan bergantung pada kelompok elit. Mereka menyengaja melakukan koordinasi dengan lingkup terbatas karena dinilai lebih baik untuk mendekati kelompok atau individu tertentu daripada mendekati masyarakat secara menyeluruh, dengan menjalankan strategi yang khusus dianggap dapat mewujudkan tujuan yang diharapkan. Sikap tersebut terdapat pada partai tradisional terdahulu. Anggota kelompok penekan tradisional pada umumnya adalah orang-orang yang memiliki intelektual yang tinggi. Diantaranya adalah pejabat pemerintahan dan orang-orang yang memiliki pengaruh dalam masyarakat.

Terdapat dua tingkat tindakan berbeda yang dilakukan kelompok penekan. Tingkat pertama adalah tindakan tekanan yang dilakukan terhadap aktor pemerintahan, diantaranya seperti anggota parlemen, pejabat tinggi, dan para menteri. Tingkat kedua adalah tekanan yang dilakukan secara tidak langsung terhadap masyarakat umum agar tercipta opini publik yang memberikan pengaruh terhadap pengambil kebijakan yang selalu mempertimbangkan pendapat umum. Asumsi yang muncul saat mendengar kelompok penekan pada umumnya adalah kegiatan langsung yang dilakukan di sekitar gedung pemerintahan atau kegiatan lobbying. Faktanya, teknis kegiatan langsung yang dilakukan pada tingkat ini sangat bervariasi, tidak hanya lobbying semata.

Kelompok penekan juga dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa jenis. Kelompok penekan yang menjalankan peran lebih dominan daripada kelompok penekan selainnya disebut sebagai kelompok penekan profesional. Mereka seringkali mengkoordinir sekelompok masyarakat berdasarkan kegiatan ekonominya. Ekonomi berperan sangat penting dalam dinamika politik, karena mempengaruhi kehidupan individu dan hajat hidup orang banyak. Sikap politik dan sifat partisipasi seseorang dalam kehidupan politik dipengaruhi oleh kegiatan politik orang tersebut. Hal tersebut menjadi sebab organisasi profesional berperan lebih dominan daripada jenis kelompok penekan lainnya. Kelompok penekan selain profesional juga berjumlah banyak dan memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Setiap kelompok maupun perkumpulan di masyarakat dapat memberikan tekanan politik dalam waktu dan wilayah tertentu.

Jenis kelompok selain profesional salah satunya adalah kelompok penekan swasta. Pada umumnya mereka adalah kumpulan dari ikatan kelompok swasta, selain dari organisasi profesional. Mereka adalah perkumpulan yang tidak semata-mata menyasar kekuasaan dan politik. Mereka tidak terlalu sering melakukan tekanan terhadap politik, tidak seperti jenis kelompok profesional. Orang-orang intelektual dari kelompok mereka hanya menekan kekuasaan melalui opini publik, partai politik, dan pemerintahan. Kemudian terdapat kelompok penekan parsial dalam jenis kelompok swasta yang tidak berorientasi memberikan tekanan politik, mereka melakukan aktivitas dengan tujuan selain politik, mereka terlibat dalam kepentingan politik hanya sebagian sementara saja dan tidak berkelanjutan.

Jenis kelompok kepentingan selain profesional dan swasta adalah kelompok penekan publik. Para anggota kelompok penekan publik melakukan tekanan yang berhubungan dengan kebijakan yang diputuskan oleh institusi yang berwenang membuat keputusan. Wujud jenis kelompok penekan publik diantaranya adalah instansi pemerintahan dan para sumber daya manusia di pemerintahan.

1.6.4 Perspektif Kepentingan

Pada dasarnya, sifat kepentingan dalam diri manusia adalah universal. Manusia memiliki kebutuhan yang tertuntut untuk dipenuhi hingga berwujud kepentingan, diantaranya adalah membutuhkan keamanan, jati diri, status sosial, rasa senang, harga diri, dan berbagai kebutuhan lainnya. Kebutuhan manusia tidak hanya terbatas pada kebutuhan bersifat fisik, melainkan juga non fisik yang menyesuaikan karakteristik

orang-orang tertentu³¹. Manusia memiliki kepentingan yang berbeda satu sama lain, hal tersebut karena kepentingan adalah wujud keinginan seseorang yang dianggap suatu hal yang penting untuk dipenuhi.

Perbedaan kepentingan yang dimiliki antar manusia merupakan salah satu sumber terjadinya konflik dalam masyarakat. Pada umumnya konflik memang terjadi karena perbedaan kepentingan yang ada di masyarakat. Contohnya kasus kepentingan yang terjadi dalam pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah atas antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, yang mana terjadi tabrakan kepentingan antara Pemerintah Kota Surabaya yang ingin tetap berwenang dalam mengelola pendidikan menengah atas di Surabaya, dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang diberi kewenangan baru untuk mengelola pendidikan menengah atas sesuai UU Nomor 23 Tahun 2014. Dari dua kepentingan ini dapat menjelaskan bahwa kepentingan merupakan salah satu unsur yang menyebabkan terjadinya konflik.

Walaupun perbedaan kepentingan merupakan salah satu unsur yang menyebabkan terjadinya konflik, namun perbedaan kepentingan adalah suatu hal yang lumrah dan sulit untuk dihindari, karena manusia selalu memiliki keinginan dan nilai yang tertuntut untuk diaktualisasikan. Sehingga kepentingan bukan hanya sekedar tentang perbedaan dan persamaan, melainkan bagaimana individu menjalankan hidup dan mengembangkan dirinya berlandaskan nilai dan kebutuhan yang seringkali bertentangan dengan individu selainya.

1.6.5 Pemerintah Lokal

Pemerintahan lokal dapat diartikan sebagai suatu unit sistem pemerintahan yang menjalankan prinsip-prinsip pemerintahan yang mengoperasikan fungsi-fungsi pemerintahan berdasarkan pada pendelegasian kekuasaan dari Pemerintah Pusat (Nasional). Pemerintahan dapat diidentikkan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip desentralisasi, baik desentralisasi politik maupun administratif. Desentralisasi memiliki bentuk berupa agenda formal dalam praktiknya, dan juga informal. Terdapat seperangkat aturan yang membagi kewenangan dan sumber kekuasaan yang dapat didayagunakan ke posisi yang

³¹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Widya Sarana, 1992)

berkedudukan di bawah di seluruh sektor pemerintahan. Pemerintah lokal selalu dihubungkan dengan desentralisasi untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan rakyat, serta bertanggung jawab dalam pelaksanaan tugas dan wewenang, seperti administratif dan akuntabilitas politik. Desentralisasi kekuasaan merupakan prasyarat berjalannya otonomi daerah dan demokrasi pemerintahan. Politik lokal, pemerintahan lokal, dan desentralisasi saling terkait. Politik lokal beroperasi dalam kerangka hubungan pusat dan daerah yang menyangkut hal administratif maupun politik. Pemerintah daerah adalah organisasi politik dalam masyarakat setempat. Ada berbagai hubungan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dalam proses politik.

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah yang bisa disebut dengan hubungan antar pemerintah, dan hal itu merupakan bidang penting dalam studi pemerintahan lokal. Dalam keadaan politik lokal, sektor otonomi daerah sangat diperlukan. Dalam otonomi daerah terdapat organ perwakilan politik (lembaga eksekutif, lembaga eksekutif, lembaga peradilan, ada partisipasi politik, dan ada hak-hak warga Negara di lokal yang harus dijamin dan dilindungi). Hal ini semua merupakan sistem otonomi daerah dan politik lokal. Pemerintah daerah adalah lembaga politik yang ada pada masyarakat setempat (daerah dan merupakan titik focus dari sistem politik). Dalam proses politik dipastikan ada konflik atau kontestasi antar aktor dalam menjalankan otoritasnya dan hal ini sering melibatkan kekuatan Pemerintah Pusat dan non pemerintah (Civil Society maupun Market). Intervensi pusat tidak selalu bisa menyelesaikan masalah otonomi daerah, posisi dan kepemilikan kuasa yang tidak setara dan berimbang antara pusat dan daerah merambah ke semua isu, seperti politik ekologi budaya, politik ruang dalam penataan wilayah, pengolahan sumber daya lokal, relasi pusat dan daerah, serta pengelolaan keuangan daerah menjadi isu baru yang berkembang dalam semangat demokratisasi dan desentralisasi dewasa ini. Desentralisasi mampu meningkatkan otonomi daerah sehingga kewenangan dan kekuasaan pemerintah daerah bertambah

agar dapat menyelenggarakan berbagai hal yang dibutuhkan masyarakat di daerah.³²

Dalam kehidupan berpolitik, kebijaksanaan publik merupakan suatu bagian dari output yang dihasilkan oleh proses pembuatan keputusan didalam sistem politik. Analisis kebijakan sesungguhnya adalah bagian dari analisis mengenai proses politik. Keterbukaan dalam berbagai proses pengambilan keputusan akan mendorong partisipasi masyarakat dan membuat para penyusun kebijakan publik menjadi bertanggung jawab kepada semua yang berkepentingan dengan proses maupun kegiatan dalam sektor publik. Keterbukaan ini pun agar tidak ada saling menyalahkan maupun saling melempar tanggung jawab. Mengurangi tindakan lepas tanggung jawab oleh pemerintah kepada masyarakat.

Mengapa hal ini perlu karena terkadang suatu kebijakan hanya dilandasi oleh keuntungan bagi pemerintah maupun legislatif saja tanpa mengindahkan masyarakat. Padahal kebijakan harus mendahulukan urusan kesejahteraan dan kemudahan bagi masyarakat. Transparansi adalah kondisi minimum bagi partisipasi masyarakat dan merupakan awal terwujudnya akuntabilitas. Bila belum transparansi maka para aktor-aktor kebijakan belum bisa memenuhi apa yang diinginkan oleh masyarakat.³³

1.6.6. Konsep Anggaran

Makna anggaran diantaranya adalah suatu perencanaan pengelolaan sumber daya berupa uang yang akan dialokasikan dalam periode tertentu. Terdapat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 4 tentang keuangan negara ditentukan bahwa satu periode dari satu tahun dihitung mulai dari 1 Januari hingga 31 Desember. Jika diartikan secara luas, anggaran adalah upaya mengalokasikan sumber daya keuangan melalui proses politik dengan berbagai tujuan yang berbeda, yang kemudian dirumuskan dengan dinamika politik³⁴. John F. Due menjelaskan bahwa anggaran belanja pemerintah adalah terkait biaya yang

³² Siti Aminah, *Kuasa Negara di Ranah Politik Lokal* (Jakarta: Kencana, 2014)

³³ Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011)

³⁴ Aaron Wildavsky dan Naomi, *Dinamikan Proses Politik Anggaran*, terj. Suraji, dan Sufiansyah, (Yogyakarta: Matapena Consultindo, 2012), hlm. 8

dikeluarkan negara dan pendapatan yang diajukan negara beserta data yang dilampirkan serta pembiayaan juga pendapatan yang sesuai di masa berikutnya dan masa yang telah lampau³⁵. John F. Due menjelaskan anggaran memiliki beberapa unsur, diantaranya:

- a) Anggaran biaya, terdiri dari data anggaran pendapatan dan pembelanjaan yang terjadi dalam satu periode
- b) Rencana anggaran pada periode tertentu.
- c) Besaran perkiraan anggaran pada periode yang berjalan;
- d) Nominal biaya yang dianggarkan untuk tahun depan;

Harjono Sumodirdjo menyebutkan bahwa dalam proses penyusunan dan penetapan APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara), terdapat lima siklus yang menyertainya³⁶, yakni:

1. Pembuatan rancangan anggaran yang dilakukan pemerintah;
2. Anggaran yang sudah dirancang kemudian diolah oleh DPR, kemudian melakukan pengesahan sehingga menjadi undang-undang;
3. Anggaran yang sudah ditetapkan dijalankan oleh pemerintah;
4. Berjalannya anggaran dan penggunaannya diawasi;
5. Anggaran dihitung kemudian terjadi pengesahan dengan undang-undang.

Lingkup keuangan negara tidak hanya APBN, terdapat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk mengelola keuangan daerah yang telah diatur dengan Peraturan Daerah dalam satu periode. Hal-hal yang tercantum dalam APBD diantaranya adalah anggaran belanja, pembiayaan daerah, dan anggaran pendapatan, yang mana struktur dan penetapannya diatur dalam Bab IV Undang-Undang tentang Keuangan Negara (UUKN)³⁷.

³⁵ Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2009), hlm. 2

³⁶ *Ibid.*, hlm. 9

³⁷ Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Jenis penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, dengan hal-hal yang hendak dicari adalah fenomena, variabel, keadaan, serta fakta dan keadaan yang berlangsung saat penelitian. Data yang akan diberikan dalam penelitian kualitatif adalah berupa hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan sedang diteliti, seperti situasi yang berlangsung, tindakan dan anggapan yang muncul di di lingkungan masyarakat, implikasi terhadap konteks tertentu, perbedaan atau kesamaan fakta, dan lain sebagainya. Fokus penelitian permasalahan adalah sesuai studi kualitatif. Dalam suatu penelitian kualitatif, peneliti mencari data dan fakta dari fenomena sosial dan kehidupan masyarakat yang ada, yakni dengan mengamati keterangan, peristiwa, atau kriteria dari unsur-unsur yang menunjang. Kegiatan yang dilakukan penelitian diantaranya adalah pengumpulan data, analisis data, penafsiran data, dan diakhiri dengan kesimpulan berdasarkan analisis data yang ditemukan.

1.7.2 Unit analisis

Proses analisis dilakukan dengan penyusunan data kedalam pola, kategorisasi, dan satuan topik tertentu kemudian menghubungkannya dan mendapatkan gagasan berdasarkan data yang ditemukan. Berdasarkan data yang ada dan analisis data, dapat dikatakan bahwa substansi dari analisis data adalah pengolahan data. Data yang didapatkan adalah hasil temuan di lapangan, yakni berupa penjelasan narasumber, artikel, bagan, foto, biografi, dokumen, dan lain sebagainya. Setelah data terkumpul secara lengkap, selanjutnya data diolah dengan dianalisa menggunakan prosedur analisis deskriptif-kualitatif, bukan prosedur kuantitatif.

1.7.3 Teknik pengumpulan data

Metode atau prosedur penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif, tahapan yang dilakukan adalah diantaranya data dikumpulkan dengan memperhatikan fenomena atau peristiwa di lapangan. Obyek yang dianalisis dalam penelitian kualitatif deskriptif adalah obyek alamiah, dan instrumen atau subyek utamanya adalah peneliti. Teknik pengumpulan data

dilaksanakan dengan penggabungan, induktif, dan makna dari generalisasi hasil penelitian. Proses pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan mencatat peristiwa, keterangan sebagian komponen kelompok yang menunjang. Dalam proses mengumpulkan data, peneliti melaksanakan tahapan pengumpulan secara sistematis dan terstruktur, sehingga akan mendapatkan data yang diharapkan untuk menjawab pertanyaan penelitian.

1.7.3.1 Subyek Penelitian

Peneliti melakukan penelitian dengan subyek penelitian diantaranya adalah Ketua Dewan Pendidikan Surabaya periode 2014-2019 Bapak Martadi, Penasehat Dewan Pendidikan Jawa Timur periode 2014-2019 Bapak Warsono, Ketua Organisasi Pelajar Surabaya 2015 Khusnul Prasetyo, dan pendiri Aliansi Pelajar Surabaya Seno Bagaskoro.

1.7.3.2 Wawancara

Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan adalah melakukan wawancara dengan subyek-subyek yang mempengaruhi obyek yang akan diteliti. Kemudian hasil wawancara disalin ke dalam transkrip sebagai bahan untuk menganalisis data. Adanya wabah Covid-19 yang tidak memungkinkan untuk melakukan wawancara secara tatap muka, peneliti melakukan sesi wawancara dengan tanya jawab berupa tulisan dan rekaman suara antara peneliti dan narasumber. Untuk melakukan wawancara dengan narasumber yang berhubungan dengan instansi pemerintah, peneliti mencari kontak *WhatsApp* narasumber lalu melakukan sesi wawancara melalui tulisan dan rekaman suara.