

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Desentralisasi akhir-akhir ini menjadi isu menarik, karena implementasinya di tengah perubahan politik, arus demokratisasi serta dampaknya terhadap politik di daerah. Desentralisasi bukan memperkuat mekanisme *check and balances* antara eksekutif-legislatif daerah, tetapi justru menjadi ajang kontestasi kepentingan politik keduanya terutama dari kalangan elite politik.

Politik pada dasarnya menyangkut tujuan-tujuan masyarakat, bukan tujuan pribadi. Politik biasanya berbicara tentang kegiatan partai politik, militer dan organisasi kemasyarakatan. Kehidupan manusia di dalam masyarakat, memiliki peranan penting dalam sistem politik suatu negara. Kehidupan politik yang merupakan bagian dari keseharian dalam interaksi antar warga Negara dengan pemerintah, dan institusi-institusi di luar pemerintah (non-formal), telah menghasilkan dan membentuk variasi pendapat, pandangan dan pengetahuan tentang praktik-praktik perilaku politik dalam semua sistem politik.

Berdasarkan dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menyatakan bahwa pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah otonom berwenang untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dimaksudkan sebagai untuk mempercepat proses terbentuknya penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat dan daerah diharapkan mampu bersaing dengan daerah lainnya. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD mempunyai beberapa fungsi salah satunya yaitu fungsi legislasi sebagai wahana utama untuk

merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat dalam formulasi pembuatan perda. Untuk melaksanakan fungsi legislasi di DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya adalah menurut pasal 44 ayat 1 huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ialah “hak mengajukan rancangan perancangan APBD dan hak mengadakan perubahan atas Raperda” Dalam hal ini DPRD tidak hanya bekerja sendirian melainkan merancang Perancangan APBD tersebut bersama bupati untuk mendapatkan persetujuan. Dalam politik anggaran, kebutuhan akan kemampuan yang hampir tidak bisa dihindari adalah kemampuan untuk mengalokasikan nilai-nilai. Dan ini merupakan prasyarat yang tentunya dibutuhkan dalam merumuskan RAPBN/RAPBD sebagai tahapan awal. Kemudian proses bagaimana konsisten melaksanakannya dengan unsur-unsur keterbukaan (akuntabilitas) atau merealisasikannya hingga melakukan alternatif-alternatif tertentu untuk merespon kendala atau ketidaksesuaian dalam hal-hal tertentu. Sehingga adanya perubahan (revisi) dan hal inilah yang bisa kita pahami sebagai APBN-P/APBD-P. Ini dikarenakan anggaran menjadi sangat penting dan relevan di Pemerintahan Daerah yang berdampak terhadap kinerja pemerintah yang dikaitkan dengan fungsi pemerintah dalam member pelayanan terhadap masyarakat. APBD merupakan alat untuk mencegah informasi asimetri dan perilaku disfungsional dari Pemerintah Daerah, serta merupakan proses akuntabilitas publik. Disamping itu, anggaran merupakan kontrak politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD untuk masyarakat datang

Ranah politik dalam perancangan APBD dapat dijumpai suatu kontestasi politik yang merupakan bentuk dari pemerintahan demokrasi perwakilan serta menggelar kembali pergantian pemerintahan secara periodeisasi dan damai. Kontestasi elite politik dapat dilihat dari aktifitas tugas dalam menentukan proses legislasi, menetapkan anggaran dan sebagai kelompok yang mampu memberikan control terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan yang ada di daerah.

Kontestasi kepentingan antara perbedaan kepentingan jelas terlihat dimana kedua lembaga pemerintahan tersebut berusaha mewujudkan

kepentingan kelompoknya masing-masing. Kontestasi kepentingan eksekutif terlihat dimana eksekutif berusaha mewujudkan janji-janji politik bupati selama 5 tahun. Sedangkan untuk kontestasi kepentingan legislative mereka berusaha mewujudkan konstituennya masing-masing. Para legislative membawa aspirasi para konstituennya melalui jaringan aspirasi (jasma) pada waktu reses. Hal ini jelas berbeda kepentingan antara eksekutif dan legislatif.

Elite politik DPRD sebagai pemberi legislasi dapat dilihat dalam pembuatan perancangan APBD (perda), dalam membuat perancangan APBD (perda) para elite politik DPRD tentu memiliki kepentingan masing-masing. Hal ini mengakibatkan perda-perda yang tidak sesuai dengan kehendak pribadi elite politik DPRD melainkan adanya pesanan dari kelompok tertentu.<sup>1</sup>

APBD yang merupakan pondasi Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan-kebijakan dan pedoman dalam jalannya pemerintahan daerah, maka penetapan dan pengesahan APBD yang tepat waktu merupakan hal penting. Hal ini tidak terlepas membantu terutama untuk mempercepat proses pembangunan di daerah melalui pelaksanaan program-program pemerintah dalam tahun anggaran. Selain itu, perubahan APBD yang tepat waktu juga akan menghindari suhu politik yang memanas di daerah, sehingga akan mengundang investor untuk berinvestasi di daerah tersebut karena iklim investasi yang kondusif.

Ada perbedaan yang mendasar dalam perubahan APBD antara sebelum dan sesudah otonomi daerah. Pada sebelum otonomi daerah, perubahan APBD cenderung berstruktur sentralisasi yang didasarkan pada keputusan pihak-pihak tertentu (Kepala Daerah atau Sekretaris Daerah), masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kurang berperan dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran sangat diperlukan dalam pengelolaan sumber daya untuk mencapai kinerja yang diharapkan, sedangkan setelah otonomi perubahan APBD bersifat desentralisasi. Desentralisasi disini ialah bahwa dalam perubahan APBD harus berdasarkan partisipasi, kejelasan

---

<sup>1</sup>Mardiasmo.2002.*OtonomidanManajemenKeuanganDaerah*. Andi.Hal

sasaran anggaran, dan struktur yang terdesentralisasi. Oleh karena itu, dalam rangka menyiapkan rancangan APBD, Pemerintah Daerah bersama DPRD berpartisipasi menyusun arah dan kebijakan umum APBD yang memuat petunjuk dan ketentuan-ketentuan umum yang disepakati dalam batas waktu yang ditentukan sebagai pedoman dalam penyusunan APBD. Arah dan Kebijakan umum APBD memuat komponen-komponen pelayanan dan tingkat pencapaian yang diharapkan pada setiap lini kewenangan pemerintah yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran secara obyektif.

Perancangan APBD oleh elite politik termasuk dewan dijumpai banyak kendala dalam proses legislasi. Saat ini anggota dewan lalai dalam bekerja proses legislasi dan menyelesaikan pembahasan RUU dikarenakan tidak adanya kepastian prioritas itu sendiri. Hal ini diakibatkan tidak adanya panduan yang jelas mengenai mekanisme yang resmi dalam menyusun ataupun melakukan prioritas pembuatan legislasi. Kondisi legislasi yang ada menyebabkan pembentukan system yang jelas menjadi kebutuhan yang mendesak, ditunda, dibahas, kemudian dibiarkan dalam waktu yang tidak jelas menjadi barang yang langka dalam pembicaraan persoalan legislasi di Indonesia. Apabila ada sistem yang jelas tentunya akan membawa kejelasan tersendiri dari anggota DPRD dalam proses legislasi itu sendiri.

Pembahasan dan pembuatan legislasi ini didasarkan pada beberapa faktor. Pertama, kelompok faktor kepentingan modal dan kekuasaan yang berpengaruh dalam memprioritaskan pembahasan undang-undang. Faktor ini merupakan kecenderungan yang ditemukan dalam anggota legislatif dalam pembuatan legislasi. Faktor kedua adalah faktor penghambat performa DPRD yang buruk. Hal ini menjadi catatan tersendiri bahwa performa kinerja DPRD yang buruk ditambah lagi banyaknya tuntutan dari kalangan anggota DPRD untuk memfasilitasi dirinya.<sup>2</sup>

Salah satu kabupaten yang memiliki kontribusi besar dalam PDB di Jawa Timur adalah Kabupaten Sidoarjo dimana Kabupaten Sidoarjo merupakan satu dari tiga daerah kabupaten/kota dengan PDRB tertinggi dari

---

<sup>2</sup> Parlemen .net/ualasan PSHK (diakses pada tanggal 8 September 2017 )

38 kabupaten/kota yang ada, selain Kota Surabaya dan Kota Kediri. Berdasarkan kemandirian keuangan daerah, Kabupaten Sidoarjo dilihat dari PAD maupun PDRB menunjukkan kemampuan daerah dalam mengelola potensi dan sumber daya yang dimilikinya. APBD Kabupaten Sidoarjo dijelaskan Tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1 APBD Kabupaten Sidoarjo Tahun Anggaran 2017

No	Uraian	Jumlah
1	Pendapatan Daerah	3.362.394.961.372,00
2	Belanja	3.690.881.215.675,00
3	Pembiayaan Daerah	328.486.254.303,00
4	Jumlah pengeluaran Pembiayaan Daerah	11.900.000.000,00
5	Pembiayaan Netto	328.486.254.303,00

Sumber: Kabupaten Sidoarjo Tahun Anggaran 2017

DPRD Kabupaten Sidoarjo lebih banyak melakukan pengawasan terhadap hasil dari perancangan APBD tersebut daripada harus membuat atau mengusulkan perancangan APBD yang baik dan berguna sesuai dengan kebutuhan. Hal ini yang menjadi kendala bagi setiap pengusulan rancangan perancangan APBD oleh DPRD. Namun, dari beberapa perda yang telah digodok di DPRD hanya beberapa perda yang berhasil di sahkan oleh anggota DPRD tersebut. Terhitung sejak tahun 2016 sampai 2017 saja anggota DPRD masih mempunyai tunggakan beberapa perda yang belum di selesaikan. Hal ini terbukti bahwa kinerja anggota DPRD terkesan lamban dalam mengesahkan beberapa perda penting. Pada tahun 2017 anggota DPRD mampu menyelesaikan 4 perda diantara lain perda HIV/AIDS, perda pencabutan pulau-pulau kecil, perda APBD, dan perda hak keuangan DPRD.

Upaya meningkatkan sistem pengaturan anggaran diperlukan perancangan undang-undang daerah salah satunya adalah Perubahan APBD tahun 2017 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahun Anggaran 2014 dimana dalam proses legislasi perubahan APBD tahun 2017. Dalam pembuatan Perubahan APBD tahun 2017 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahun Anggaran 2014 ada beberapa permasalahan yang sering terjadi dalam penyusunan perda antara lain Pertama, keterbatasan

SDM, dana, dan sarana penunjang. Mayoritas perancangan APBD, baik di lingkungan pemda maupun DPRD, tampaknya belum dapat menyesuaikan kemampuannya dengan tuntutan otonomi daerah yang mensyaratkan kapasitas yang memadai untuk menyusun peraturan. Pelatihan perancangan APBD yang diharapkan dapat meng-*upgrade* kemampuan perancang dan legislator masih jarang dilakukan. Dana juga tidak kalah penting dalam mendukung lancarnya proses penyusunan perancangan APBD. Selama ini sebagian besar dana penyusunan perancangan APBD dialokasikan oleh pemerintah Daerah. Seharusnya DPRD yang memiliki fungsi legislatif juga diberi anggaran yang cukup untuk menyusun peraturan. Kesulitan lainnya, sarana penunjang tidak memadai.

Sistem dokumentasi, data base peraturan, dan penyebarluasan peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat masih jauh dari yang diharapkan. Demikian juga keadaannya dengan daerah. Padahal sistem dokumentasi dan data base sangat dibutuhkan perancang dalam menyusun rancangan perancangan APBD. Seorang legislator dan perancang mengetahui peraturan yang dibuatnya itu bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kalau ia tidak mempunyai bahan peraturan yang lebih tinggi itu. Sampai saat ini, Kabupaten Sidoarjo masih sulit mengakses seluruh peraturan pusat yang dibutuhkan. Sebaliknya, belum ada mekanisme penyampaian perancangan APBD kepada pemerintah pusat. Akibatnya, sangat mungkin terjadi tumpang tindih antara perancangan APBD yang satu dengan yang lainnya ataupun terdapat perancangan APBD yang secara substantif tidak sesuai dengan asas-asas hukum dan perundang-undangan.

Kedua, kekuasaan membentuk perancangan APBD. Pembentukan peraturan perundang-undangan di negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil berada di lembaga perwakilan rakyat. Di negara dengan sistem ini, fungsi utama wakil rakyat adalah legislasi, baru kemudian fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Hal ini berbeda dengan fungsi utama wakil rakyat di negara yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer yang mempunyai fungsi utama pengawasan, kemudian fungsi legislasi dan fungsi

anggaran. Pada prakteknya, pada pembuatan perda Kabupaten Sidoarjo masih berada di dua sisi. Di satu sisi, peraturan yang ada meletakkan fungsi legislasi pada lembaga perwakilan rakyat. Di pihak lain keahlian, anggaran, dan sarana penunjang di pemerintah daerah masih lebih baik dibandingkan di DPRD. Akibatnya rancangan perancangan APBD yang dibuat masih didominasi oleh rancangan yang berasal dari pemerintah daerah. Namun, perkembangan belakangan ini menunjukkan adanya peningkatan kuantitas rancangan perda yang diusulkan oleh DPRD.

Permasalahan dalam penetapan anggaran Kabupaten Sidoarjo menjadi polemik di kalangan perbedaan kelompok kepentingan. APBD yang sudah disetujui oleh gubernur itu tiba-tiba berubah angka dari sebelumnya 4,18 T menjadi 4,26 T. Anggota Banggar baru tahu setelah APBD itu disahkan. Ternyata jumlahnya berbeda saat dibahas waktu rapat paripurna. Bangun mengatakan “telah terjadi penyimpangan dalam pengajuan APBD tahun 2017 oleh tim anggaran. Menurutnya saat paripurna pada 30 November 2016 pengajuan anggaran untuk APBD 2017 senilai 4,18 T. lalu diserahkan kepada gubernur Jawa Timur Soekarwo. Berdasarkan sekian program yang diajukan pemerintah daerah Sidoarjo ada beberapa item yang dikoreksi oleh Soekarwo diantaranya pembangunan gedung terpadu dan pengadaan mobil dinas. Namun, evaluasi tersebut tidak merubah esensi ataupun angka di APBD. Hanya saja program yang dicoret diganti dengan program lain.<sup>3</sup> Item penambahan nilai yang dimasukkan tim anggaran antara lain tunjangan profesi guru senilai Rp 79.510.442.332, pengadaan meja kursi guru senilai Rp. 165.375.000, - serta pembelian gedung terpadu senilai 5 milyar. Penambahan nilai APBD 2017 tidak melalui kesepakatan anggota DPRD sehingga terjadi penyimpangan dalam pengajuan APBD 2017 oleh tim anggaran. Adanya polemik dari perubahan angka APBD yang diajukan dari Rp 4,18 trilyun menjadi Rp 4,26 trilyun sehingga pada saat pengesahan terjadi perbedaan jumlah APBD.

---

<sup>3</sup> [Jatim.metrotvnews.com](http://Jatim.metrotvnews.com)

Pergantian pengambil kebijakan merupakan sebuah proses politik dalam perspektif historis. Kelompok kepentingan ini Gabriel A. Almond dan Bingham G. Powell. Proses politik secara historis merupakan sebuah upaya deskriptif-obyektif beberapa kejadian dan korelasinya dengan kejadian lainnya. Pendekatan yang integratif untuk menjelaskan unsur-unsur yang berinteraksi dan berproses (fungsional) dalam sistem politik. Adanya perubahan APBD khususnya karena keberagamannya kelompok kepentingan yang dibentuk mewakili kepentingan kelompok yang khusus atau spesifik, memiliki lembaga yang mapan, menggunakan tenaga professional, memiliki prosedur yang teratur untuk merumuskan kepentingan dan tuntutan, kepemimpinan yang terseleksi dan tujuan yang bersifat khusus.

Berdasarkan uraian tersebut maka penelitian ini mengangkat judul Kontestasi Elite Politik Dalam Proses Legislasi Perubahan APBD tahun 2017. Hasil wawancara awal dengan badan anggaran dijelaskan persoalan penambahan anggaran dalam APBD tersebut. Karena dari eksekutif tidak adanya pemberitahuan kalau ada penambahan sebesar 84 Milyar. Awalnya didog hasil rapat sebesar 4,18 trilyun lalu waktu cetak buku sebesar 4,26 trilyun. Penetapan anggaran 4,18 trilyun berubah sebesar menjadi 4,26 trilyun adanya perbedaan kelompok kepentingan menunjukkan adanya kontelasi elite politik dalam penetapan anggaran Sidoarjo Tahun 2017.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut maka rumusna masalah dalam penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana kontestasi elite politik dalam perubahan APBD Tahun 2017?
2. Apa yang diperjuangkan dalam kontestasi elite politik dalam perubahan APBD Tahun 2017?
3. Siapa yang diuntungkan dalam kontestasi elite politik dalam perubahan APBD Tahun 2017?



### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui kontestasi elite politik dalam dalam penetapan anggaran Tahun 2017.
2. Untuk mengetahui apa yang diperjuangkan kontestasi elite politik dalam perubahan APBD Tahun 2017.
3. Untuk mengetahui siapa yang diuntungkan dalam kontestasi elite politik dalam perubahan APBD Tahun 2017

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini antara lain:

1. Manfaat secara akademis, penelitian ini diharapkan mampu menjadi referensi bagi pengembangan ilmu politik, terutama terkait dengan kajian permasalahan yang dikaji, yaitu kontestasi elite politik dalam proses legislasi di DPRD Kabupaten Sidoarjo karena di dalamnya terdapat berbagai data-data yang akurat diambil langsung dengan turun ke lapangan.
2. Manfaat secara praktis, penelitian ini memberikan penjelasan mengenai kontestasi elite politik dalam proses legislasi di DPRD Kabupaten Sidoarjo.

### **1.5 Kerangka Konseptual**

#### **1.5.1 Elite Politik**

Elite politik yang dimaksud adalah individu atau kelompok yang mempunyai pengaruh terhadap masyarakat baik itu dalam proses keputusan politik. Pareto dan Mosca<sup>4</sup> mendefinisikan elite sebagai kelas penguasa yang secara efektif memonopoli pos-pos kunci dalam masyarakat. Definisi ini kemudian didukung oleh Robert Michel yang berkeyakinan bahwa “hukum besi oligarkhi” tak terelakan. Dalam organisasi apapun, selalu ada kelompok kecil yang kuat, dominan dan mampu mendiktekan kepentingannya sendiri. Sebaliknya Lasswell berpendapat bahwa elit sebenarnya bersifat pluralistic.

---

<sup>4</sup>*Ibid.* hlm.5

Sosoknya tersebar (tidak berupa sosok tunggal), orangnya sendiri berganti-ganti pada setiap tahapan fungsional dalam proses pembuatan keputusan, dan perannya pun bisa naik turun tergantung situasinya. Bagi Lasswel, situasi itu yang lebih penting, dalam situasi peran elit tidak terlalu menonjol dan status elit bisa melekat kepada siapa saja yang kebetulan punya peran penting.

Dinamika elite politik selalu menjadi hal menarik untuk dibahas, karena sifatnya yang selalu berubah sesuai kondisi zaman dan tidak terikat pada ruang dan waktu, dimana kemudian persoalan elite ini akan selalu berkuat pada kepentingan dan kekuasaan (semata). Dinamika, dalam konteks politik adalah gerak atau kekuatan politik yang dimiliki dan dapat menimbulkan perubahan dalam tata hidup masyarakat yang bersangkutan. Sedangkan elite politik sendiri dapat diartikan sebagai individu atau kelompok yang secara kuantitas kecil, namun mempunyai akses dan power, yang mana dalam hal ini, biasanya menempati lapisan atas dalam lapisan masyarakat.

Keller mengenai kedudukan elite yang berada pada posisi social yang lebih tinggi dibandingkan masyarakat lainnya, terdapat suatu logika sederhana yang bisa kita tarik mengapa kemudian mereka yang menamakan dirinya elite tersebut, merasa berhak untuk melakukan sesuatu meskipun hal tersebut bukanlah hal yang sepenuhnya merepresentasikan konstituen mereka. Bagi elite, kelebihan yang mereka miliki, sebagaimana dikemukakan oleh Keller, membuat elite menjadi magnet kekuasaan yang berpotensi untuk mampu melakukan segala hal. Keller menambahkan terdapat empat proses social utama yang mendorong perkembangan elite yakni : (1) pertumbuhan penduduk, (2) pertumbuhan spesialisasi jabatan, (3) pertumbuhan organisasi formal atau birokrasi, (4) perkembangan keagamaan moral. Konsekuensinya, kaum elite pun semakin banyak, semakin beragam, dan lebih bersifat otonom. Dalam konteks perpolitikan yang ada di dunia, elite yang kini banyak memilih untuk terjun kedalam ranah politik, seyogyanya bukanlah mereka yang paham akan ilmu-ilmu politik sebagaimana seharusnya dimiliki oleh seorang politisi guna mengelola tata Negara. Bahkan, politik sendiri menjadi magnet yang memikat seluruh kalangan, meskipun mereka sebelumnya bukanlah termasuk

sebagai kalangan elite, untuk “mengadu nasib” dalam dunia yang dianggap oleh banyak kalangan sebagai ranah yang menguasai ranah lainnya.

Di Indonesia, ketertarikan akan dunia politik banyak menginfeksi segala lapisan masyarakat, baik mereka yang sebelumnya bukan berasal dari kalangan elite serta mereka yang memang sebelumnya merupakan kalangan elite, entah mereka yang memang berasal dari elite politik sendiri maupun mereka yang berasal dari elite ekonomi/pengusaha, birokrat, teknokrat, sosial bahkan elite agama. Meskipun dalam dunia politik Indonesia dan tentu saja diseluruh dunia yang lainnya memiliki partai politik sebagai kendaraan politik yang menghimpun aspirasi serta secara tidak langsung menentukan sebuah kebijakan yang diambil oleh sebuah pemerintahan suatu Negara, namun peran elite yang sangat dominan dalam hal penentuan kebijakan menjadi suatu hal yang akan selalu kita temukan dalam segala kasus perpolitikan yang ada didunia. Bahkan, peran yang lebih bersifat individual inilah yang lebih banyak kita temukan menjadi penentu utama bagaimana sebuah kebijakan kemudian diambil dan berjalan. Tak terkecuali kebijakan sebuah partai politik.

### 1.5.2 Kontestasi Politik

Istilah “kontestasi” itu nampak sah sebagai pengindonesiaan dari kata Inggris *contestation*. Kontestasi merupakan pertarungan berbagai macam kelompok, masing-masing memperjuangkan ideologi, nilai, solusi, dan lain sebagainya. Wacana, atau diskursus akan selalu dibuka, bermunculan pula berbagai perbandingan yang mengundang debat, maupun konflik. Kontestasi politik sebagai bentuk yang diranah kontestasi wacana.<sup>5</sup> Sedangkan Syakir dan Fadmi Ridwan menilai kontestasi dari sudut pandang interaksi

---

<sup>5</sup>Farizal, *Kontestasi Wacana Partai Politik di Tingkat Lokal pada Pemilihan Kepala Daerah di Media Cetak (Critical Discourse Analysis terhadap Pemberitaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Sleman pada Tahun 2005 pada Harian Kedaulatan Rakyat, Radar Jogja, dan Kompas Edisi Yogyakarta, Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana UGM.2007.hlm.1*

kepentingan aktor. Maksudnya kontestasi politik terjebak dalam kepentingan politis dan mengabaikan kepentingan teknokratis. Sedangkan menurut penulis, dalam tahapan kompetisi berlangsung antar aktor, untuk mengagendakan dan memasukkan kepentingan masing-masing aktor. Disanalah agenda setting sampai formulasi sebagai satu kesatuan yang terjadi dibuat. Pada prosesnya, pembentukan sebuah institusi yang bekerja dalam interaksi dan kontestasi politik ditinjau dari kepentingan antara aktor akan sangat berpotensi untuk berkonflik antar suku, atau pun beberapa aktor dengan aktor lainnya. Selain konflik, kerjasama pun seringkali berlangsung antar aktor, apalagi pembentukan lembaga atau institusi akan menghasilkan kesepakatan dalam keputusan akhirnya.

Kontestasi politik pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi dapat dimaknai dengan melihat bagaimana negara memiliki kepentingan atas pembentukan komisi tersebut. Sesuai dengan pemikiran Hegel, negara merupakan sebuah lembaga yang mandiri, yang punya kepentingan dan kemauan sendiri. Munculnya kontestasi politik pembentukan KKR lebih disebabkan perbedaan pemahaman, kepentingan, dan tujuan. Dampak membangun fragmentasi di antara aktor-aktor yang terlibat dalam kontestasi.

Aktor-aktor yang terlibat dalam kontestasi sangat ditentukan dari kekuatan modal di masing-masing aktor. Sejalan dengan pemikiran Bourdieu, modal merupakan hubungan sosial, artinya suatu energi sosial yang hanya ada dan membuahkan hasil-hasil dalam arena perjuangan dimana ia memproduksi dan mereproduksi<sup>6</sup>. Lebih jauh lagi Bourdieu membagi modal menjadi tiga modal sosial, budaya, dan simbolik. Sedangkan penulis menambahkan kekuatan kontestasi tidak hanya dilihat dari tiga modal tersebut. Akan tetap modal jaringan (investasi jaringan) dan investasi jabatan menjadi modal tambahan yang harus dimiliki aktor dalam pertarungan kepentingan.

---

<sup>6</sup> Bourdieu, Pierre. *La Distinction Critique Sociale Du Jugement*. Paris. Minuihlm.1979. 127

## 1.6 Kerangka Teori

### 1.6.1 Teori Elite

Elite menurut Suzzana Keller, berasal dari kata *elligere*, yang berarti memilih, dalam perkataan biasa kata itu berarti bagian yang menjadi pilihan atau bunga suatu bangsa, budaya, kelompok usia dan juga orang-orang yang menduduki posisisosial yang tinggi. Dalam arti umum elite menunjuk pada sekelompok orang dalam masyarakat yang menempati kedudukan-kedudukan tertinggi. Dengan kata lain, elite adalah kelompok warga masyarakat yang memiliki kelebihan dari pada warga masyarakat lainnya sehingga menempati kekuasaan sosial di atas warga masyarakat lainnya<sup>7</sup>.

Perbedaan yang tidak mungkin terelakkan diantara anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya dapat dinyatakan sebagai titik awal bagi munculnya kelompok-kelompok yang mempunyai keunggulan apabila dibandingkan dengan kelompok-kelompok yang lainnya dalam masyarakat yang sama. Anggota masyarakat yang mempunyai keunggulan tersebut pada gilirannya akan tergabung dalam suatu kelompok yang dikenal dengan sebutan kelompok elite. Keunggulan yang melekat pada dirinya akan menggiring mereka tergabung dalam kelompok elite yang mempunyai perbedaan dengan anggota masyarakat kebanyakan lainnya yang tidak memiliki keunggulan. Sebutan elite atau terminology elite, sebagaimana diungkapkan oleh Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, Suzanne Keller dan pemikir yang tergolong dalam *elite theorists*, memang menunjukkan pada kelompok atau golongan yang ada disuatu masyarakat. Suzanne Keller membagi membagi elite menjadi dua golongan. Pertama, bahwa elite yang beranggapan golongan elite itu tunggal yang bisa disebut elite politik. Kedua, ahli yang beranggapan bahwa ada kelompok elite yang berbagi kekuasaan, tanggung jawab dan hak-hak lainnya atau imbalan.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>Suzanne Keller, *Penguasa dan Kelompok Elite, Peranan Elite Penentu dalam Masyarakat Modern*, PT.Raja Grafindo Persada: Jakarta,1995,hlm.33

<sup>8</sup>*Op.cit.* FransC.Singkoh,2012.hlm.4

Elite itu merupakan suatu kelompok kecil yang mewakili tujuan social untuk melanjutkan tatanan social di masyarakat. Kelompok elite itu tumbuh dari adanya kelompok social yang organis dan tertstruktur dimana dapat berhubungan langsung dengan masyarakat yang ada akan tetapi perlu adanya komunikasi dari dalam organ masyarakat iu sendiri.

Asumsi teori elite ini bahwasanya kelompok masyarakat dibedakan menjadi dua yaitu: 1. Kelompok yang memerintah atau elite yang berkuasa. Elite yang berkuasa dimana sekelompok kecil manusia itu memiliki kemampuan dan dapat memanfaatkan posisi penting tersebut. 2. Kelompok yang diperintah. Kelompok elite yang berkuasa biasanya memonopili kekuasaan dan memegang semua aspek dan fungsi politik itu sendiri.

Golongan elite yang berkembang saat ini disebabkan oleh empat faktor yang utama yaitu: (1) pertumbuhan penduduk, (2) pertumbuhan spesialisasi jabatan; (3) pertumbuhan formal atau birokrasi; (4) perkembangan keragaman moral. Dengan adanya faktor tersebut maka kelompok elite semakin mudah untuk bertumbuh banyak, semakin banyak, semakin beraneka ragam dan lebih otonom.

#### Elite Penentu

Elite penentu suatu kristalisasi atau suatu perkembangan lebih lanjut dari kelas penguasa. Jadi mereka dapat dianggap bukan setaraf dalam fungsinya tetapi sebagai alternative-alternatif structural dari kelas-kelas penguasa dan kasta-kasta penguasa, yang mewakili suatu bentuk kepemimpinan social yang lebih berspesialisasi dan lebih maju.

Suzanne Keller membagi tipe kepemimpinan menjadi 4 yaitu:

##### 1. Kasta penguasa

Kasta ini menjalankan apa yang dianggap tugas-tugas soail yang paling penting, membina orang-orangnya melalui reproduksi biologis dan dengan prestise yang paling tinggi. Kasta penguasa dibentuk oleh agama, kekerabatan, bahasa, daerah tempat tinggal, kedudukan ekonomi serta aktivitas-aktivitas jabatan. Control social dipaksakan

oleh tatacara agama bukannya melalui suatu badan hukum yang terpusat dan Negara tidak ada atau hanya memainkan peranan yang kecil dalam kehidupan masyarakat.

2. Aristokrasi

Lapisan aristokrasi ini menguasai fungsi-fungsi social yang menentukan dan terbentuk dari ikatan-ikatan keluarga melalui kekerabatan dan kekayaan. Aristokrasi lebih menyukai jabatan-jabatan politik dan perang.

3. Estate pertama

Dapat didapatkan melalui pelaksanaan, perbuatan, pembelian, pengangkatan, dan perkawinan. Jadi status bisa hilang dan diperoleh.

4. Elite-elite penentu

Para spesialis istimewa. Seleksi atas dasar kompetensi perseorangan mencakup pula penyingkiran yang tidak kompeten dan prinsip menghubungkan para elite modern dengan lembaga kepemimpinan pimitif dimana kepala suku baik itu pendeta, raja, ataupun prajurit.

Asal usul dari elite penentu sebagaimana terdapat pada keadaan semua kelompok berkuasa terletak dalam sifat heterogin masyarakat, dalam jenis kelamin, kesukuan, kecakapan, dan kekuatan. Asal usul kelas social terletak dalam pembagian kerja dalam masyarakat.

### 1.6.2 Teori Kepentingan Kelompok

Beberapa teori yang menjelaskan tentang kelompok kepentingan.

Sebagaimana Tusjinaka (2011) menegaskan bahwa:

*“Interest groups plausibly include all intermediary bodies that from the substance of state and society. They mobilize in election, influence the representative process, provide people with various opportunities for participation, disseminate various kinds of information, exert influence on policy making and implementation, and attempt to have favorable information and opinion reflected in decision making”.*

Definisi kelompok kepentingan di atas menjelaskan bahwa secara rasional kelompok kepentingan mencakup semua badan perantara yang menengahi posisi substansi negara dan masyarakat. Kelompok kepentingan dapat memainkan perannya memobilisasi kepentingan tertentu melalui pemilu, mempengaruhi proses perwakilan, menyediakan orang-orang dengan berbagai peluang untuk berpartisipasi, menyebarkan berbagai macam informasi, memberikan pengaruh pada pembuatan dan pelaksanaan kebijakan, dan berusaha untuk memiliki informasi atau opini yang menguntungkan yang tercermin dalam pengambilan keputusan.

Sementara menurut Gilens dan Benjamin (2006) kelompok kepentingan adalah:

*“As to empirical evidence concerning interest groups, it is well established that organized groups regularly lobby and fraternize with public officials, move through revolving doors between public and private employment, provide self-serving information to officials, draft legislation, and spend a great deal of money on election campaigns”.*

Teori tersebut menekankan fakta empiris peran kelompok kepentingan sebagai kelompok terorganisir dalam melakukan lobi dan berinteraksi dengan pejabat publik, bergerak melalui berbagai saluran sebagai pekerja publik atau swasta, memberikan informasi untuk pemerintah, mengajukan rancangan undang-undang serta mempengaruhi keputusan dalam mempergunakan sumberdaya uang dalam kegiatan kampanye pemilu.

Sementara pendapat lainnya menekankan pentingnya kelompok kepentingan sebagai turunan demokrasi berbasis pluralisme, di mana kelompok ini bersaing untuk memberikan efek stabilisasi pada pemerintah dalam dunia politik yang berubah sebagaimana dinyatakan berikut berikut:

*“Bases his theory on pluralism where interest groups are central participants in policy making, particularly as society and government “decentralization, complexity, disequilibrium, disruption, and specialization” occur and interest groups form and expand.). As government changes, competing interest groups provide a stabilizing effect on government, or “continuity in a*



*changing political world". Competition between groups decreases the likelihood of domination by elites within the system, as groups act as proxies for individual interests"* (Godwin, 2006).

Kelompok kepentingan (*interest group*) adalah setiap organisasi yang berusaha mempengaruhi kebijakan pemerintah tanpa berkehendak memperoleh jabatan publik. Kecuali dalam keadaan luar biasa, kelompok kepentingan tidak berusaha menguasai pengelolaan pemerintahan secara langsung. Sekalipun mungkin pemimpin-pemimpin atau anggotanya memenangkan kedudukan-kedudukan politik berdasarkan pemilihan umum, kelompok kepentingan itu sendiri tidak dipandang sebagai organisasi yang menguasai pemerintahan (Wright, 2003).

Karena keberagamannya kelompok-kelompok kepentingan ini Gabriel A. Almond dan Bingham G. Powell dalam buku *Comparative Politics Today: A World View* (1992)<sup>9</sup> yang diedit bersama, membagi kelompok kepentingan dibagi atas 4 kategori, yaitu:

- a. Kelompok kepentingan Anomik  
Kelompok anomik muncul secara kebetulan (*incidental / temporer*), bersikap informal, muncul karna adanya isu tertentu, anggotanya muncul dan menghilang tidak tertentu, bekerja tidak teratur. Contoh : Persatuan pedagang yang akan digusur bersatu saat ingin digusur dengan berdemo dan menghilang saat aspirasi mereka terpenuhi.
- b. Kelompok kepentingan Non- Asosiasional  
Suatu kelompok kepentingan yang bersifat informal, memiliki suatu lembaga atau organisasi yang agak sedikit mapan, anggotanya berasal dari faktor keturunan dan tidak ada unsur memilih untuk menjadi anggota. Contoh: Persatuan warga Batak di Jakarta.
- c. Kelompok Kepentingan Institusional (Kelembagaan)

---

<sup>9</sup> A.Rahman H.I.*Sistem Politik Indonesia*(Yogyakarta:Graha Ilmu,2007) hlm 88

Kelompok yang memiliki suatu organisasi yang telah mapan, kegiatan yang teratur, jaringan organisasi yang luas, tujuan organisasi yang luas, kepemimpinan yang terseleksi. Contoh : KOPRI, PGRI, TNI, POLRI.

d. Kelompok Kepentingan Asosiasional

Kelompok yang dibentuk mewakili kepentingan kelompok yang khusus atau spesifik, memiliki lembaga yang mapan, menggunakan tenaga profesional, memiliki prosedur yang teratur untuk merumuskan kepentingan dan tuntutan, kepemimpinan yang terseleksi dan tujuan yang bersifat khusus. Contoh : Ikatan Dokter Indonesia, termasuk serikat perdagangan dan serikat pengusaha.

## 1.7 Metodologi Penelitian

### 1.7.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Kualitas menunjuk segi alamiah yang dipertentangkan dengan kuantum atau jumlah. Denzin dan Lincoln (1987)<sup>10</sup> menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Karena menggunakan metode penelitian kualitatif, maka paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah *non-positivist*, khususnya *critical theory*.

Paradigma non positif pada intinya merupakan paradigma yang mementingkan pencarian makna dari setiap tindakan social aktor. Hal yang sangat penting menurut paradigm ini adalah interpretasi. Paradigma ini menekankan bahwa apa yang disebut *laws* atau generalisasi (yang bersifat kausal) tidak selamanya diperlukan untuk memahami gejala sosial. Dengan demikian, setiap tindakan (*actions*) termasuk bahasa mempunyai makna simbolik yang tinggi dan harus dipahami dengan sebaik-baiknya. Dalam penelitian kualitatif metode pengumpulan data yang biasanya dimanfaatkan adalah wawancara, pengamatan, dan pemanfaatan dokumen. Begitu juga

---

<sup>10</sup>Moleong , *Metodologi Kualitatif Edisi Revisi*. (Bandung: PT. Alfabeta, 2005), hlm.5

dengan metode dalam pengumpulan data, peneliti akan menggunakan metode wawancara, observasi, dan dokumentasi, karena metode tersebut dibutuhkan sesuai dengan tema yang akan dibahas untuk memilih informan maka membutuhkan metode tersebut dalam pengumpulan data agar lebih valid.

#### 1.7.2 Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini pada kontestasi elite politik dalam proses legislasi perubahan APBD tahun 2017 di Kabupaten Sidoarjo. Penelitian ini difokuskan bagaimana proses perubahan APBD tahun 2017 serta kontestasi politik yang terjadi dalam proses perubahan APBD yang terjadi penyimpangan dalam jumlah penambahan nilai. Sehingga permasalahan yang akan diteliti belum terlalu lama terjadi, yang akan memudahkan peneliti untuk menggali informasi yang berasal dari informan.

#### 1.7.3 Subjek Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menentukan informan-informan terkait yang pihak-pihak yang dikenal terlebih dahulu untuk selanjutnya memperluas data penelitian melalui informan yang direkomendasikan oleh pihak tersebut. Dalam hal ini, subyek penelitian adalah anggota DPRD, Baperda atau pihak-pihak yang berkaitan dengan proses perubahan APBD. Dalam pengumpulan data yang dilakukan dengan mewawancarai pihak terkait perubahan APBD bagaimana proses perubahan APBD Tahun 2017 dan kontestasi elite politik yang terjadi dalam perubahan APBD Tahun 2017. Pihak yang diwawancarai antara lain kasubid bidang anggaran dan pendapatan daerah, kasubag bidang perencanaan daerah dan anggota DPRD kabupaten Sidoarjo

#### 1.7.4 Unit Analisis Data

Sesuai dengan tujuan penelitian, unit analisis dalam penelitian ini adalah pihak bapeperda. Dalam hal ini bapeperda adalah sebagai suatu yang bertanggung jawab atas proses legislasi. proses pengumpulan data primer

melalui *indepth interview* dilakukan dengan menempatkan informan pada kapasitas sebagai DPRD Sidoarjo.

#### 1.7.5 Teknik Pemilihan Informan

Teknik pemilihan informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*. *Purposive sampling* adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini, misalnya orang tersebut yang dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi objek dan situasi sosial yang diteliti<sup>11</sup>. Dengan demikian pemilihan informan tidak berdasarkan kuantitas, tetapi kualitas dari informan terhadap masalah yang akan diteliti.

Dalam pelaksanaan dilapangan guna pengumpulan data, pemilihan informan dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan dan kemandirian peneliti di dalam memperoleh data. Jadi yang menjadi kepedulian bagi peneliti kualitatif adalah tuntasnya perolehan informasi dengan keragaman variasi yang ada, bukan banyaknya sampel sumber data

Dalam penelitian informan yang utama yang sangat membantu dalam memberikan informasi yaitu:

- a. Bapak Yudi sebagai kasubid bidang anggaran dan pendapatan daerah Kabupaten Sidoarjo dijadikan informan karena jalannya kontestasi elite politik dalam proses perubahan APBD tahun 2017 Kabupaten Sidoarjo
- b. Bu Manda sebagai staff kasubag bidang perencanaan daerah Kabupaten Sidoarjo dijadikan informan karena dianggap mengetahui jalannya kontestasi elite politik dalam proses perubahan APBD tahun 2017 Kabupaten Sidoarjo
- c. Bapak Mulyono sebagai anggota DPRD kabupaten Sidoarjo dijadikan informan karena dianggap mengetahui jalannya kontestasi elite politik dalam proses perubahan APBD tahun 2017 Kabupaten Sidoarjo.

---

<sup>11</sup>Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif & RND*. (Bandung : Alfabeta, 2010), hm. 52

- d. Bu Etik sebaga staff Dinas Pendidikan Kabupaten Sidoarjo yang mengerti tentang penambahan anggaran di bidang pendidikan tahun 2015.

Pemilihan informan berdasarkan pertimbangan peneliti, terdiri dari Kepala Bagian Keuangan DPRD Kabupaten Sidoarjo, staff kasubag bagian perencanaan Kabupaten Sidoarjo, anggota DPRD Kabupaten Sidoarjo. Untuk lebih jelasnya tentang data dari informan dapat dilihat dalam Tabel 1.1

Tabel 1.1. Daftar Informan

No	Nama	Jabatan	Instansi	Jenis kelamin
1	Yudi	Kasubid bagian anggaran dan pendapatan	BPKAD	L
2	Manda	Staff kasubag bagian perencanaan	Bappeda	P
3	Mulyono	Anggota	DPRD	L
4	Etik	Pegawai Dinas Pendidikan	Dinas Pendidikan	L

Sumber: Hasil wawancara

Informan diambil dari perwakilan lembaga perbedaan kepentingan guna mencari data yang akurat dalam penelitian ini. Adapun karakteristik informan dijelaskan berikut.

Adapun dekripsi informan berdasarkan jenis kelamin, tingkat pendidikan akhir dan masa kerja dijelaskan sebagai berikut

a. Jenis Kelamin

Anggota DPR dan eksekutif di Kabupaten Sidoarjo tidak dibatasi oleh aspek jenis kelamin. Oleh sebab itu baik laki-laki maupun perempuan memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi anggota DPR dan badan eksekutif di pemerintahan Kabupaten Sidoarjo. Kondisi tersebut dapat dijumpai dimana anggota DPRD dan badan eksekutif adalah terdiri dari laki-laki dan perempuan. Adapun data mengenai karakteristik informan menurut jenis kelamin dapat dilihat dapat diketahui bahwa informan terdiri atas laki-

laki dan perempuan. Namun secara kuantitas jumlah informan laki-laki sebanyak 2 orang dan informan wanita sebanyak 1 orang.

b. Tingkat Pendidikan Terakhir

Aspek pendidikan sangat penting bagi seorang anggota DPRD, dimana tingkat pendidikan menjadi salah satu syarat utama untuk dapat diterima menjadi anggota legislatif di semua jenjang organisasi. Seseorang yang berpendidikan lebih tinggi relatif memiliki pengetahuan dan kemampuan (kepuasan) lebih baik dibandingkan dengan seseorang yang pendidikannya lebih rendah. Oleh karena itu orang-orang yang berpendidikan lebih tinggi secara umum mempunyai peluang yang lebih besar untuk dapat bekerja secara efisien dan efektif. Pada sisi yang lain, tingkat pendidikan pada masa sekarang ini menjadi salah satu persyaratan utama untuk dapat menduduki jabatan maupun untuk dipromosikan pada jabatan yang lebih tinggi. Karakteristik informan menurut tingkat pendidikan dapat diketahui bahwa tingkat pendidikan informan adalah Sarjana strata 1 (S-1). Hal ini merupakan kebijakan yang diterapkan pada saat perekrutan yang didasari pemikiran pada kemampuan lembaga dalam masalah kesejahteraan. Walaupun demikian yang berlatar belakang pendidikan setingkat S-1, para anggota DPRD tersebut terus ditingkatkan kemampuannya dengan mengikutsertakan berbagai pelatihan.

#### 1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara Mendalam (*Indepth Interview*)

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, dan juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam dan jumlah respondennya sedikit atau kecil. Teknik pengumpulan data ini mendasarkan diri pada laporan tentang diri sendiri atau *self-report*, atau setidaknya pada pengetahuan dan atau keyakinan pribadi. Wawancara dapat dilakukan secara terstruktur maupun tidak terstruktur, dan dapat dilakuakn melalui tatap muka (*face to face*)

maupun dengan menggunakan telepon<sup>12</sup> Teknik ini dimaksudkan agar peneliti mampu mengeksplorasi data dari informan yang bersifat nilai, makna, dan pemahaman yang tidak mungkin dilakukan dengan teknik survai.

Wawancara bisa mengambil beberapa bentuk, yang paling umum, wawancara studi kasus bertipe *open-ended*, dimana peneliti dapat bertanya kepada informan kunci tentang fakta-fakta suatu peristiwa disamping opini mereka mengenai suatu peristiwa. Pada beberapa situasi peneliti bahkan bisa meminta informan untuk mengetengahkan pendapatnya sendiri terhadap peristiwa tertentu dan bisa menggunakan proposisi tersebut sebagai dasar penelitian selanjutnya. Tipe wawancara yang kedua adalah wawancara yang terfokus, dimana informan diwawancarai dalam waktu yang pendek . Dalam kasus ini, wawancara tersebut bisa tetap *open-ended* dan mengasumsikan cara percakapan namun pewawancara tidak perlu mengikuti serangkaian pertanyaan tertentu yang diturunkan dari protokol studikasusnya. Tipe wawancara yang ketiga memerlukan pertanyaan- pertanyaan yang lebih terstruktur, sejalan dengan survai).

b. Dokumentasi

Studi dokumentasi disini bertujuan untuk melengkapi dan membuktikan data penelitian, karena data yang dihasilkan dari wawancara terkadang tidak cukup untuk membuktikan suatu penelitian, maka peneliti memerlukan proses suatu dokumentasi.

---

<sup>12</sup>*Ibid*, hal 110