

TESIS

**POLITIK ANGGARAN PENINGKATAN KUALITAS GURU
DI PROVINSI SULAWESI BARAT**

Disusun dan diajukan oleh:

**MUHAMMAD MIRZA IKHWAN ANSAR HASANUDDIN
E052181008**



**PROGRAM MAGISTER ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

**POLITIK ANGGARAN PENINGKATAN KUALITAS GURU
DI PROVINSI SULAWESI BARAT**

Disusun dan diajukan oleh:

**MUHAMMAD MIRZA IKHWAN ANSAR HASANUDDIN
E052181008**

**PROGRAM MAGISTER ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**POLITIK ANGGARAN PENINGKATAN KUALITAS GURU
DI PROVINSI SULAWESI BARAT**

Disusun dan diajukan oleh

M. MIRZA IKHWAN ANSAR HASANUDDIN

E052181008

Teilah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Politik Fakultas
Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **23 AGUSTUS 2022**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,

Dr. Muhammad Saad, MA.
Nip. 19550128 198502 1 001

Ketua Program Studi
Ilmu Politik,

Dr. Arana Yunus, S.IP., M.Si.
Nip. 197107051998032002

Pembimbing Pendamping,

Dr. Arana Yunus S.IP., M.Si.
Nip. 19710705 199803 2 002

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Dr. Fmi. Sekri, S.IP., M.Si.
Nip. 19750818 200801 1 008

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : M. Mirza Ikhwan Ansar Hasanuddin

Nomor Pokok Mahasiswa : E052181008

Program Studi : (S2) Ilmu Politik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 18 November 2022

Yang menyatakan,



M. Mirza Ikhwan Ansar Hasanuddin

ABSTRAK

M. MIRZA IKHWAN ANSAR HASANUDDIN. *Politik Anggaran Peningkatan Kualitas Guru Provinsi Sulawesi Barat* (dibimbing oleh Muhammad Saad dan Ariana Yunus).

Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan dan menganalisis landasan pikir kebijakan kualitas guru berdasarkan rasionalitas kepentingan aktor yang terlibat dalam kebijakan distribusi anggaran Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2019. Tipe penelitian yang digunakan adalah kualitatif, yang memberikan deskripsi dan proses kebijakan anggaran pendidikan antara eksekutif dan legislatif dalam upaya peningkatan kualitas guru di Provinsi Sulawesi Barat. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat sejak masa terbentuknya tengah berupaya meningkatkan kapasitas anggaran pendidikan untuk tahun 2019 sebesar 15 persen. Namun, besaran alokasi anggaran pendidikan tidak dapat dijadikan sebagai suatu keberhasilan dari upaya pemerintah untuk meningkatkan kualitas guru karena di sisi lain masih banyak guru yang belum memenuhi kualifikasi pendidikan yang setara dengan DIV/S1 pada tahun 2019. Rasionalitas kebijakan kualitas guru menjadi bagian dalam konflik kepentingan dengan aktor lain yang berupaya memengaruhi distribusi anggaran untuk memaksimalkan program kebijakan pendidikan lainnya. Dominasi kepentingan aktor-aktor eksekutif dan legislatif terhadap kebijakan kualitas guru dalam politik anggaran yang lebih diprioritaskan pada pengembangan program kebijakan sarana dan prasarana pendidikan. Selain aktor eksekutif dan legislatif, *civil society* juga turut memberi pengaruh terhadap kebijakan anggaran yang juga menuntut adanya peningkatan sarana dan prasarana pendidikan.

Kata kunci: Jaringan Aktor, Rasionalitas, Anggaran, Kebijakan, Kualitas Guru.



ABSTRACT

M. MIRZA IKHWAN ANSAR HASANUDDIN. *Political Budgeting for Improving Teacher Quality in West Sulawesi Province* (Supervised by **Muhammad Saad** and **Ariana Yunus**)

This study aims to describe and analyze the rationale for teacher quality policies based on the rationality of the interests of actors involved in the 2019 West Sulawesi Province budget distribution policy. The type of research used in this study is qualitative, which provides a description of the education budget policy process between the executive and legislature in an effort to improve the quality of teachers in West Sulawesi Province. The results of the study indicate: The Provincial Government of West Sulawesi is trying to increase the capacity of the education budget for 2019 by 15 percent. However, the amount of the 2019 education budget allocation cannot be used as a success of the government's efforts, because in the same year, there are still many teachers who do not meet the educational qualifications equivalent to DIV/S1 resulting in a controversy generated by the amount of the budget that is not directly proportional with the number of teachers who do not meet teacher qualifications. The rationale of teacher quality policies is part of a conflict of interest with other actors who seek to influence the distribution of budgets to maximize other education policy programs. The domination of the interests of executive and legislative actors over teacher quality policies in budget politics is prioritized in the development of educational facilities and infrastructure policy programs. In addition to executive and legislative actors, civil society also has an influence on budget policies which also demand an increase in educational facilities and infrastructure.

Keywords: Rationality, Actor Network, Budget, Policy, Teacher Quality



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
ABSTRAK	iii
ABSTRACT	iv
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR GAMBAR	ix
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	7
1.3 Tujuan Penelitian	7
1.4 Manfaat Penelitian	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Politik Anggaran	9
2.2 Teori Aktor	14
2.3 Eksekutif	18
2.4 Legislatif	19
2.5 Kualitas Guru	21
2.6 Penelitian Terdahulu.....	24
2.7 Kerangka Pemikiran	32
2.8 Diagram Kerangka Pemikiran.....	34
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian	35
3.2 Lokasi Penelitian	37
3.3 Jenis dan Sumber Data	38
3.4 Teknik Penentuan Informan	39
3.5 Teknik Pengumpulan Data	39
3.6 Teknik Analisis Data	41

BAB IV GAMBARAN UMUM

4.1 Kondisi Geografis	43
4.2 Pemerintah Daerah	45
4.3 Alokasi Anggaran Program Pendidikan Provinsi Sulawesi Barat Tahun Anggaran 2019	48
4.4 Potret Kualitas Guru Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2019	50

BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1 Keterlibatan Aktor dalam Penyusunan Anggaran Terkait Kebijakan Kualitas Guru di Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2019	53
5.1.1 Penyusunan Anggaran Terkait Kebijakan Kualitas Guru Tahun 2019	53
5.2 Implikasi Teori	67

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

6.1. Kesimpulan	75
6.2 Saran	77

DAFTAR PUSTAKA	79
-----------------------------	-----------

LAMPIRAN	83
-----------------------	-----------

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Luas wilayah dan Kabupaten di Provinsi Sulawesi Barat.....	44
Tabel 2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Sulawesi Barat Tahun Anggaran 2019.....	47
Tabel 3. Anggaran Program Pendidikan Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2019	49
Tabel 4. Alokasi Anggaran Bidang Pendidikan Menengah Provinsi Sulawesi Barat 2017-2019	57
Tabel 5. Alokasi Anggaran Bidang Pendidik dan Tenaga Kependidikan Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2017-2020.....	58
Tabel 6. Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan Provinsi Sulawesi Barat 2017-2019.....	62

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Peta Provinsi Sulawesi Barat	44
Gambar 2. Alokasi APBD Murni Anggaran Pendidikan Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2016-2019	49
Gambar 3. Jumlah Tenaga Pendidik Provinsi Sulawesi Barat	51
Gambar 4. Kualifikasi Pendidik dan Sertifikasi Pendidik	51

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pendidikan telah diyakini berperan penting dan menjadi tujuan ataupun cita-cita untuk memajukan suatu bangsa. Di Indonesia, pada pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, alinea ke-4 telah mengamanatkan upaya mencerdaskan kehidupan bangsa. Maka dari itu, negara dalam hal ini pemerintah baik tingkat lokal maupun pusat berkewajiban untuk menjadikan pendidikan sebagai hal penting untuk memajukan bangsa dan negara. Bahkan sekelas George Bush mantan Presiden Amerika Serikat yang ke-43 juga menaruh perhatian pada pentingnya pendidikan, seperti yang dikatakannya "*As a nation, we now invest more in education than in defence*".¹

Pemerintah Indonesia tengah berupaya berinvestasi dalam meningkatkan kualitas pendidikan melalui alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Alokasi anggaran untuk bidang pendidikan minimal 20 persen baik dari APBN dan APBD yang telah diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003, tentang Sistem Pendidikan Nasional, pada Pasal 49 ayat 1. Pemerintah telah menghabiskan banyak anggaran pada pendidikan, namun hasilnya tidak banyak mengalami perkembangan, dan hingga tidak menemui apa yang dibutuhkan. Dampak dari hal tersebut

¹ George Bush. *America 2000: An Education Strategy : Sourcebook*. (U.S Government Printing Office, 1991), h. 15.

dapat diketahui dari survei kemampuan pelajar yang dirilis oleh *Programme for International Student Assessment (PISA)* di Paris yang merujuk pada penilaian kemampuan membaca, matematika, dan sains yang menjadi tolak ukur kualitas pendidikan di dunia. Indonesia berada diperingkat 72 dari 77 negara².

Pada lingkup negara-negara ASEAN (The Association of Southeast Asian Nations) Indonesia masih jauh dari negara-negara tetangga seperti Malaysia dan Brunei Darussalam. Terdapat 70 persen siswa siswi berada di bawah level kompetensi umum, 71 persen matematika, dan 60 persen dalam sains. Berdasarkan parameter tersebut, standar tingkat literasi siswa di Indonesia berada di level 2 (dua) PISA, tingkat tinggi berada di level 4, 5, dan 6. Pada tiga level tersebut siswa sudah mampu menginterpretasikan, mampu berpikir logis dan kritis. Terhitung sejak 10 tahun terakhir saat hasil PISA tahun 2018 diterbitkan, PISA mengungkapkan tren hasil belajar jenjang pendidikan dasar dan menengah, Indonesia stagnan sebagai salah satu negara dengan peringkat terendah.³Keterangan tersebut telah menjadi peringatan terhadap kualitas pendidikan di Indonesia. Pemerintah perlu lebih *aware* terhadap situasi tersebut agar bisa membuat suatu kebijakan konkret dengan tujuan pembangunan kualitas peserta didik.

²<https://www.viva.co.id/arsip/1249962-survei-pendidikan-dunia-indonesia-peringkat-72-dari-77-negara>. diakses pada tanggal 2 September 2020.

³<https://www.tribunnews.com/nasional/2021/03/22/kemendikbud-tingkat-literasi-siswa-indonesia-di-peringkat-pisa-masih-rendah> diakses pada tanggal 2 September 2020.

Segala bentuk kemungkinan yang ada dapat dikarenakan permasalahan kualitas pendidikan di Indonesia sangat kompleks, seperti yang dirangkum oleh pengamat pendidikan Najeela Shihab yang menilai kondisi pendidikan di Indonesia menuai banyak permasalahan, diantaranya yakni akses, masih banyak anak yang putus sekolah atau tidak mendapatkan hak pendidikan. Kedua, kualitas siswa atau peserta didik belum mendapatkan kualitas pembelajaran yang seharusnya, dan yang ketiga adalah masalah kesenjangan, baik guru dan peserta didik perlu ada pemerataan pendidikan.⁴Kesenjangan pendidikan di kota dan di daerah masih dapat terlihat jelas, mulai dari kuantitas dan kualitas guru serta sarana dan prasarana.

Berbicara mengenai kualitas pendidikan, tidak hanya tentang kualitas pembelajaran, tapi juga kualitas sarana prasarana, akses literasi melalui *Information Technology* (IT), kurikulum, hingga kualitas guru. Dari beberapa aspek tersebut, kualitas guru menjadi salah satu yang berperan penting dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Kualitas pendidikan juga dapat dinilai dari kualitas peserta didiknya. Untuk menghasilkan peserta didik yang berkualitas, sumber pengajar yang kompeten sangat diperlukan. Apabila belum terpenuhinya kualitas guru, maka akan berpengaruh pada peserta didiknya secara langsung, hal ini dikarenakan kualitas guru akan secara langsung tercermin pada kualitas peserta didiknya. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang pesat

⁴<https://mediaindonesia.com/read/detail/274971-ini-3-masalah-utama-di-sistem-pendidikan-indonesia>. diakses pada tanggal 2 September 2020.

akan membuat keadaan tersebut menjadi lebih parah. Implikasinya, terciptanya masyarakat yang tidak tumbuh sebagai intelektual yang akan mewujudkan kesenjangan antara *supply* dan *demand* tenaga kerja yang berujung pada pengangguran.

Menurut Thomas E. Curtis dan Wilma W. Bidwell, guru memiliki peran sebagai pengorganisasi lingkungan belajar sekaligus sebagai fasilitator belajar, secara spesifik guru juga dapat disebut sebagai model, perencana, peramal, pemimpin, penunjuk jalan atau pembimbing ke arah pusat-pusat belajar.⁵ Peran guru memang cukup berat, hal ini dikarenakan mereka merupakan fasilitator yang berada di garis depan dalam dunia pendidikan, mereka yang berhadapan langsung dengan peserta didik, memberikan arahan dan menuntun peserta didik untuk mendapatkan informasi keilmuan yang akurat melalui pembelajaran yang kreatif agar tidak monoton.

kualitas guru yang juga harus dimiliki secara formal sebagai bukti profesionalitas sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, salah satunya yakni tercantum dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2007, tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru, pada pasal 1 ayat 1, disebutkan bahwa setiap guru wajib memenuhi standar kualifikasi akademik. Kualifikasi yang dimaksud telah disebutkan dalam Lampiran Peraturan Menteri Pendidikan nasional Nomor 16 Tahun 2007, pada poin

⁵ Oemar Hamalik. *Perencanaan Pembelajaran Berdasarkan Pendekatan Sistem*. (Cet. VII, Jakarta: Bumi Aksara, 2008), h. 45.

A disebutkan bahwa guru harus memiliki kualifikasi akademik pendidikan minimum diploma empat (D-IV) atau sarjana (S1) dalam pendidikan formal.

Provinsi Sulawesi Barat menjadi salah satu contoh permasalahan kualitas guru yang masih belum terselesaikan. Dewan Pendidikan Provinsi Sulawesi Barat, telah mengungkapkan bahwa kompetensi guru yang tidak mumpuni menjadi masalah utama rendahnya kualitas pendidikan di Sulawesi Barat.⁶ Pada aspek kualifikasi akademik guru, berdasarkan data dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dalam neraca pendidikan tahun 2019 menunjukkan persentase kualifikasi akademik guru di tingkat Provinsi, masih terdapat 90% guru yang belum sama dengan D4 atau S1. Selanjutnya pada sertifikasi guru, angka persentase guru yang belum tersertifikasi pada jenjang pendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA) sebesar 97,7%, Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) sebesar 92,2%, dan Sekolah Luar Biasa (SLB) sebesar 84,5%. Tahun-tahun sebelumnya jumlah guru yang belum memenuhi kualifikasi juga cukup besar, jumlah persentasenya berada di angka 80%⁷. Jumlah guru yang belum memenuhi kualifikasi mencerminkan tidak optimalnya kinerja pemerintah provinsi berdasarkan kebijakan-kebijakannya, khususnya bagi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Dinas Pendidikan dan Kebudayaan pada Bidang Pendidik dan Tenaga Kependidikan Provinsi Sulawesi Barat, baik dari segi program kebijakan serta kebijakan anggaran dalam proses politik yang

⁶<https://makassar.tribunnews.com/2017/11/27/dewan-pendidikan-kompetensi-guru-jadi-masalah-utama-di-sulbar>. diakses pada tanggal 8 September 2020.

⁷<https://npd.kemdikbud.go.id/?appid=kualifikasi>. diakses pada 2 September 2020.

dibahas bersama Komisi IV Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang menjadi sumber daya agar kebijakan yang diharapkan dapat berjalan secara optimal.

Selain dari pada itu, pada konteks politik lokal berdasarkan prinsip otonomi daerah, melalui sistem politik dalam kebijakan fiskal, anggaran di tahun 2019, berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 Provinsi Sulawesi Barat tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2019, APBD Provinsi Sulawesi Barat berjumlah Rp.2,104,832,040,777,08, dan yang di alokasikan ke bidang pendidikan sebesar 15.38%. Jumlah persentase anggaran pendidikan dari tahun 2017 hingga 2019 mengalami peningkatan yang dimana persentase anggaran pendidikan terbesar tercatat pada tahun 2019, dibanding pada tahun-tahun sebelumnya berdasarkan neraca pendidikan daerah yang terhitung dari tahun 2017 persentase anggaran pendidikan berjumlah 6,07%, tahun 2018 11,57%.⁸

Berdasarkan *trend* persentase anggaran pendidikan serta persentase kualifikasi pendidik melahirkan sebuah kecenderungan bahwa anggaran pendidikan masih lebih diprioritaskan pada kebijakan pendidikan lainnya dibanding kebijakan kualitas guru. Hal ini tidak terlepas dari keterlibatan aktor baik pemerintah daerah, DPRD serta kelompok kepentingan dalam penyusunan anggaran terkait kebijakan kualitas guru. Tarik ulur kepentingan dalam penyusunan anggaran terkait kebijakan kualitas guru ditentukan oleh kekuatan politik aktor-aktor yang

⁸<https://npd.kemdikbud.go.id/?appid=anggaran&tahun=2019> Diakses pada tanggal 4 November 2020.

berkepentingan dengan anggaran. Seperti yang disebutkan oleh Carla J. Stoffle yang menyebutkan bahwa dalam kebijakan anggaran membutuhkan aktor atau individu yang berkepentingan dengan anggaran⁹. Setiap aktor yang terlibat memiliki kepentingan yang diartikulasikan dalam suatu interaksi politik untuk mencapai suatu tujuan dari kepentingan masing-masing aktor.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dengan melihat fenomena kontroversi dan kecenderungan, maka dalam penelitian ini akan melihat dari keterlibatan aktor-aktor dalam penyusunan anggaran program kegiatan pendidikan. Penulis akan membatasi penelitian pada kebijakan kualitas guru dalam perspektif aktor.

1.2. Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang dapat dijelaskan berdasarkan pokok latar belakang masalah di atas adalah sebagai berikut:

- 1 Bagaimana keterlibatan aktor dalam penyusunan anggaran terkait kebijakan kualitas guru di Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2019?

1.3. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian memerlukan suatu tujuan penelitian yang dapat memberikan arah pada penelitian yang dilakukan. Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan permasalahan yang disebutkan sebelumnya, maka disusun tujuan penelitian sebagai berikut:

⁹ Carla J. Stoffle. *The Politics of Budgeting*. (*The Bottom Line*, Vol. 6, No. 2, 2007), h. 9.

- 1 Mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana keterlibatan aktor dalam penyusunan anggaran terkait kebijakan kualitas guru di Provinsi Sulawesi Barat tahun 2019.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat baik dalam segi akademis maupun praktis dalam memahami secara mendalam bagaimana keterlibatan aktor dalam penyusunan anggaran terkait kebijakan kualitas guru di Provinsi Sulawesi Barat tahun 2019.

1. Manfaat Teoritik dan Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat teoritik pada pengembangan akademik dalam bidang ilmu politik khususnya terkait dengan bagaimana tarik menarik kepentingan antara aktor yang terlibat dalam penyusunan anggaran terkait kebijakan kualitas guru.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian diharapkan dapat meningkatkan wawasan pengetahuan terhadap keterlibatan aktor dalam penyusunan anggaran terkait kebijakan kualitas guru. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan masukan yang berguna bagi masyarakat, kelompok kepentingan dalam memahami bagaimana keterlibatan aktor dalam penyusunan anggaran terkait kebijakan kualitas guru.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai beberapa teori dan konsep yang dijadikan dasar terkait pada masalah penelitian yaitu mengenai kebijakan anggaran. Beberapa teori dan konsep diharapkan dapat membantu peneliti menganalisis dan menginterpretasikan masalah dan data yang diangkat dalam penelitian ini.

2.1. Politik Anggaran

Pada dasarnya Anggaran dimaknai sebagai dokumen perencanaan bagi sebuah kelompok masyarakat hingga tipe masyarakat yang kompleks dalam bentuk institusi maupun lembaga pemerintahan. Abid Muhtarom dalam karyanya anggaran perusahaan mendefinisikan anggaran sebagai suatu rencana yang disusun secara sistematis dalam bentuk angka dan dinyatakan dalam unit moneter yang meliputi seluruh kegiatan institusi untuk jangka waktu (periode) tertentu¹⁰. Carla J. Stoffle memberikan pemaknaan baru terkait penyusunan anggaran pemerintah. Bagi Stoffle, suatu kebijakan membutuhkan instrument pendukung berupa sumber dana publik atau anggaran yang dialokasikan untuk memaksimalkan suatu kebijakan. Stoffle menyatakan bahwa anggaran merupakan sebuah dokumen politik. Dokumen politik yang secara spesifik menunjukkan bagaimana pemerintah mengalokasikan sumber di antara beberapa

¹⁰ Abid Muhtarom. *Anggaran Perusahaan*. (Lamongan: Pustaka Ilalang Group, 2016), h. 1

kebutuhan, seperti misalnya, pertahanan, infrastruktur, kesehatan, pendidikan dan sebagainya¹¹

Anggaran pada institusi pemerintahan tertuang dalam bentuk APBN/APBD yang diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 Pasal 1 ayat 8 disebutkan bahwa APBN/APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebutkan pula bahwa APBD adalah suatu daftar yang sistematis tentang rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang memuat anggaran pendapatan dan pengeluaran daerah dan telah disetujui oleh DPRD untuk masa waktu satu tahun.

Selain dari pada itu, pada level pemerintahan, penyusunan dan penetapan anggaran memiliki arti penting dan strategis karena memiliki tiga fungsi utama menurut I Made Leo Wiratma, M. Djijuno, dan TA. Legowo, yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi dan stabilisasi.

- 1 Fungsi Alokasi diartikan bahwa kegiatan penyusunan anggaran merupakan sarana untuk penyediaan dan jasa sosial yang dibutuhkan masyarakat (publik).
- 2 Fungsi Distribusi yaitu penyusunan anggaran yang merupakan mekanisme pembagian secara merata dan berkeadilan atas berbagai sumberdaya yang dimiliki oleh suatu masyarakat dan pemanfaatannya.

¹¹ Carla J. Stoffle. Op.Cit, h. 9.

- 3 Fungsi Stabilisasi yaitu adanya mekanisme kebijakan fiskal seperti pajak, cukai, retribusi dan pengeluaran akan mempengaruhi pemerintahan agregat dan kegiatan ekonomi secara keseluruhan¹².

Konsep politik anggaran dalam perencanaan pembangunan tidak terlepas dari koordinasi yang menjadi sebuah upaya untuk menyelaraskan aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan oleh berbagai entitas, baik pemerintah, swasta maupun masyarakat. Bernd Jenssen (1995) dalam karya Riyadi dan Deddy Supriadi perencanaan pembangunan daerah menyatakan perlunya mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas ke arah pembangunan tujuan merupakan salah satu tugas yang paling menantang dalam menangani pembangunan daerah¹³. Koordinasi perlu diterapkan ke dalam setiap proses pembangunan dimulai dari awal perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, hingga evaluasi

Selain dari fungsi anggaran, pengelolaan anggaran turut menjadi bagian penting dalam pelaksanaan tata kelola keuangan yang tercantum dalam Pasal 3 UU No. 17 Tahun 2003 menyatakan Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. Ketentuan perundang-undangan tersebut secara

¹² I Made Leo Wiratma, M. Djidjono, dan TA. Legowo. *Membangun Indonesia Dari Partisipasi Publik Dan Politik Anggaran Daerah*. (Yogyakarta: Kanisus, 2007), h. 289.

¹³ Riyadi dan Deddy Supriadi Bratakusumah. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Umum).

limitatif telah meletakkan siklus pengelolaan keuangan negara/daerah yang dimulai dari:

1. Perencanaan.
2. Pembahasan.
3. Pengesahan.

Sistem prosedural tersebut dijadikan dasar pengelolaan anggaran untuk mewujudkan kebijakan yang baik. Namun berbeda dengan pandangan Aaron Wildavsky. Wildavsky dalam Greenwiid mengatakan bahwa “*budgetary process as an integral part of the political system*” (proses penganggaran merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem politik)¹⁴. Dari keterangan tersebut, Wildavsky lebih menekankan hubungan dikotomis dari aktor-aktor yang tidak memperhatikan aturan formal atau kontrol keuangan. Kelompok yang memiliki kepentingan yang berbeda cenderung menistakan aturan formal serta kontrol terhadap distribusi anggaran demi pemenuhan tujuan. Pada kondisi tersebut dapat memicu konflik namun sekaligus memberikan gambaran *balance of power* yang menunjukkan keberpihakan dari aktor-aktor yang berbeda kepentingan¹⁵. Wildavsky tidak mendefinisikan konflik tersebut sebagai masalah, karena Wildavsky beranggapan bahwa penganggaran yang berhasil digambarkan sebagai produk dari hubungan aktor yang berbeda

¹⁴ Royston Greenwiid, C. R. Hinings and Stewart Ranson, The Politics of the Budgetary Process In English Local Government. (*Jurnal: Political Studies, Vol. XXV, No. 1, 1977*)

¹⁵ Joanne Kelly, John Wanna. New Public management and The Politics of Government Budgeting. (*International Public Management Review, Vol. 1 Issue 1, 2000*), h. 34.

kepentingan yang berkelanjutan. Konflik dikotomi antar aktor adalah sah dan diperlukan dalam menyelesaikan keputusan anggaran.¹⁶

Dalam prakteknya penganggaran sangat terkait dengan politik yakni *bargaining* antara berbagai kekuatan yang memiliki otoritas untuk menentukan mana yang penting mana yang tidak¹⁷. Dengan kata lain, pada kondisi *bargaining* atau negosiasi akan melahirkan tarik ulur kepentingan antara aktor karena masing-masing memiliki skala prioritas yang berbeda dalam kebijakan. Emy dan Hughes (1988) dalam Kyle Coulson, juga menyebutkan bahwa tekanan politik tetap memiliki tempat dalam prosesnya. Pendanaan secara umum diberikan untuk program yang merefleksikan prioritas pemerintah¹⁸.

Politik anggaran tidak hanya berfokus pada proses siklus pengelolaan keuangan negara/daerah. Carla J. Stoffle melihat proses kebijakan tidak hanya pada proses normative atau yang bersifat prosedural, tapi menekankan pada bagaimana aktor berperan dalam proses kebijakan. Stoffle menyebutkan bahwa dalam politik anggaran membutuhkan aktor utama yang paham dengan *pros* dan *cons* dari perbedaan pendekatan taktis yang ada pada aktor-aktor yang terlibat dan perlu betul-betul memahami kekuarangan dan kelebihan dari setiap pendekatan yang digunakan dalam proses politik anggaran¹⁹.

¹⁶ Ibid, h. 35.

¹⁷ Ratih Nur Pratiwi. Politisasi Anggaran sektor Publik. (*Interaktif Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial, Vol. 1No. 2, 2010*), h. 1-9

¹⁸ Kyle Coulson. Budgeting and Decision Making within Australian state Government Transport Agencies. (*Theses: ePublications@SCU, 2003*). h. 25.

¹⁹ Carla J. Stoffle. Op.Cit. h. 9

2.2 Teori Aktor

Kajian terhadap aktor dalam proses kebijakan . Para aktor merupakan penentu isi kebijakan sekaligus memberi warna pada dinamika proses kebijakan. Adanya kekuasaan memastikan bereperannya kelompok elit politik dalam suatu sistem pemerintahan. kelompok elit politik ini bersifat minoritas dalam lingkungan masyarakat. Menurut Aristoteles dalam Muslim Mufti (2013) elite adalah sejumlah kecil individu yang memikul semua atau hampir semua tanggungjawab kemasyarakatan. Plato menegaskan lebih lanjut tentang dalil inti teori demokrasi elitis klasik, bahwa pada setiap masyarakat terdapat minoritas yang membuat keputusan-keputusan besar²⁰. Pareto menambahkan kelas elit dalam masyarakat, yaitu elite yang memerintah dan non elite yang diperintah²¹.

Adapun Gaetano Mosca menyebut kelompok elite dengan sebutan *calasse politica/political elite*. Kelompok elite ini memiliki kewenangan politik. Kelas elite ini terdiri dari minoritas terorganisir yang akan memaksakan kehendaknya melalui manipulasi atau kekerasan. Kekuasaan yang mereka miliki berasal dari organisasinya yang berhubungan dengan kekuasaan publik negara²². Namun pandangan terkait elite politik tersebut memiliki kelemahan karena tidak memiliki kontrol terhadap pembuatan kebijakan serta ketika terjadinya pergeseran

²⁰ Aristoteles dan Plato dalam Muslim Mufti. *Teori-Teori Politik*. (Bandung: Pustaka Setia, 2012), h. 70

²¹ Ibid, h. 70.

²² Ibid, h. 71.

perimbangan kekuasaan dan kelompok-kelompok baru diperlukan. Perkembangan sistem politik demokrasi menjadi langkah awal lahirnya kekuatan sosial masyarakat dengan naiknya kelas politik baru dari kalangan yang diperintah²³. Hadirnya kekuatan kelompok baru dalam perkembangan politik yang merubah tatanan kelas dalam konsep elite politik yang mampu menciptakan kontrol terhadap proses pengambilan kebijakan.

Perubahan dalam kelas kelompok dalam kebijakan diterangkan oleh Anderson (1979) dalam Olufemi O. Popoola (2016) mengkategorikan dua aktor krusial dalam proses pembuatan kebijakan, yaitu *official policymakers* dan *unofficial policymakers*. Partisipasi dari dua kategori tersebut terlibat satu arah atau terpisah di dalam proses kebijakan, peran mereka sangat krusial dan berpengaruh dalam inisiasi kebijakan.

1. *Official Policymakers*

Menurut Anderson, *official policymakers* atau pembuat kebijakan resmi adalah mereka yang memiliki otoritas hukum untuk terlibat dalam perumusan kebijakan. Mereka yang terlibat dalam kategori ini adalah legislator dan eksekutif. Masing-masing dari mereka melakukan tanggungjawab pada pembuatan kebijakan dengan cara yang berbeda. Mereka adalah aktor pemerintah yang menduduki posisi publik formal dan bertindak sebagai pembuat kebijakan yang sebenarnya.

²³ Ibid, h. 71.

2. *Unofficial policymakers*

Unofficial policymakers atau pembuat kebijakan tidak resmi tidak menduduki posisi publik formal atau jabatan politik. mereka tidak dipemerintahkan tapi mereka memperoleh relevansi dan peran pembuatan kebijakan dari pemerintah. terutama mereka memanfaatkan kepentingan dan tuntutan mereka, kemudian menyelaraskan keduanya untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Para pembuat kebijakan tidak resmi ini terdiri dari kelompok kepentingan, partai politik, dan individu warga negara. Dalam penelitian ini kelompok tersebut berbentuk sebagai komunitas tenaga kependidikan dari berbagai jenjang pendidikan. kelompok ini menurut Anderson (1979), melakukan fungsi artikulasi kepentingan, yaitu mereka mengekspresikan tuntutan dan menyajikan alternatif untuk tindakan kebijakan. Mereka juga memungkinkan memberi banyak informasi publik serta konsekuensi dari pilihan kebijakan yang ditawarkan ke pembuat kebijakan formal²⁴.

Kelompok pembuat kebijakan tidak resmi tidak memiliki jabatan struktural dalam pemerintahan. Akan tetapi kadangkala keputusan dan pengaruh mereka lebih fleksibel dibanding aktor pembuat kebijakan resmi. Pemahaman, informasi dan kebutuhan dalam suatu isu sosial yang dimiliki

²⁴ Olufemi O. Popoola. Actors in Decision Making and Policy Process. (*Jurnal: Global Institute for Research & Education, Vol. 5 (1), 2016*), h. 47-50.

kelompok ini terkadang lebih akurat karena mereka lebih sering berada di lapangan.

Selain dari pada itu, perspektif aktor Anderson tidak begitu menjelaskan terkait komponen dari aktor-aktor khususnya legislatif. Legislatif di Indonesia juga disebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat (Daerah) yang di dalamnya terdiri dari banyak individu-individu yang bertanggung jawab di setiap bidang-bidang tertentu. Berdasarkan Permendagri No. 14 tahun 2018 tentang Orientasi dan Pendalaman Tugas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota menyebutkan beberapa badan-badan di dalam legislatif salah satunya ada pada Pasal 20A Poin C yakni Komisi DPRD yang meliputi:

- a. Mekanisme pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan bidang komisi masing-masing.
- b. Melakukan pembahasan terhadap rancangan Peraturan Daerah dan rancangan keputusan DPR, dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD sesuai dengan ruang lingkup tugas komisi.
- c. Mengartikulasikan kepentingan masyarakat dan merumuskan kebijakan.

Dalam penelitian ini, pembahasan anggaran peningkatan kualitas guru pada aktor DPRD yang spesifik pada Komisi DPRD Provinsi

Sulawesi Barat yang bertanggungjawab terhadap beberapa hal salah satunya yaitu bidang pendidikan.

2.3 Eksekutif

Asal muasal kelembagaan eksekutif dalam sistem pemerintahan berawal dari konsep pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan merupakan gagasan pemikiran politik dari Montesqieu dan John Locke yang menyebutkan bahwa perlunya pemisahan kekuasaan agar tidak ada pemusatan kekuasaan yang dapat melahirkan kekuasaan mutlak yang sewenang-wenang.²⁵ Konsep pemisahan kekuasaan tersebut melahirkan istilah *Trias Politica* yang mengkategorisasikan kekuasaan kedalam tiga bentuk yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Eksekutif pada tingkat daerah disebut sebagai pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota yang dipilih secara demokratis yang memberikan mereka kewenangan untuk menetapkan agenda kebijakan dalam lingkup tanggung jawab mereka dan mengarahkan aparat administrasi untuk melaksanakan agenda kebijakan yang telah ditentukan. Dalam pembuatan kebijakan, eksekutif memiliki peran penting, yaitu:²⁶

- a. Menentukan arah kebijakan nasional baik ditingkat pusat maupun lokal yang akan diambil, dan memutuskan bagaimana setiap masalah di dalam atau luar negeri harus ditangani.

²⁵ Ahmad Yani. Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktik. (*Jurnal: Lentera Hukum, Vol, 5, No. 2, 2018*), h. 253.

²⁶ *The Role of The Political Executive in Policy Making*, h. 20.

- b. Setiap kabinet eksekutif bertanggung jawab atas semua jenis perundang-undangan. Proposal yang telah disiapkan oleh berbagai departemen yang telah mendapat persetujuan, kemudian akan diserahkan ke parlemen.
- c. Kabinet eksekutif bertanggung jawab atas setiap detail pekerjaan administratif, dan
- d. Bertanggung jawab atas keuangan negara.

Mackintosh menyebutkan bahwa "*it is essential for a strong Government to show a united front in the face of criticism*".²⁷ Pengambilan keputusan untuk penyelesaian masalah publik, setiap kabinet yang terlibat perlu memegang prinsip kolektif agar dapat meningkatkan pengaruhnya sebagai bentuk motivasi dan kepercayaan diri dalam proses politik dengan pihak parlemen. Bekerjanya pemerintah daerah sebagai unit kolektif, dapat menghasilkan sebuah terobosan strategi kebijakan yang efektif, dan didukung oleh kepala pemerintah daerah (gubernur) sehingga mampu memberikan tekanan politik kepada pihak parlemen dalam proses politik untuk menyetujui kebijakan yang diharapkan. Dalam penelitian ini Pemerintah daerah dikhususkan pada Organisasi Perangkat daerah (OPD) Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Sulawesi Barat.

2.4 Legislatif

Kehadiran badan legislatif, sama halnya dengan eksekutif, yaitu pemisahan kekuasaan dengan tujuan yang sama yakni untuk membatasi

²⁷ J.P. Mackintosh. *The British Cabinet*. (2nd edition, London: Methuen, 1986), h. 74.

kekuasaan yang *absolute*. Namun, legislatif memiliki landasan lain yang melatarbelakangi kemunculannya. Legislatif (parlemen) seperti yang dikemukakan oleh Rousseau, tentang *Volonte Generale* atau *General Will* yang dimana pemaknaannya adalah “rakyatlah yang berdaulat, dan rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu kemauan”²⁸

Legislatif dalam sistem politik Indonesia dewasa ini, dikenal sebagai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Di tingkat lokal disebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Anggota legislatif dipilih melalui pemilihan umum agar eksistensinya dapat diterima secara sah sebagai badan perwakilan rakyat yang memiliki kewenangan untuk menentukan kebijaksanaan umum dalam membuat undang-undang.

Menurut Miriam Budiarjo, DPR/DPRD dianggap merumuskan kemauan rakyat atau kemauan umum dengan jalan mengikat seluruh masyarakat. Melalui undang-undang yang dibuatnya merupakan cerminan dari kebijaksanaan-kebijaksanaan yang berdasarkan pada kemauan rakyat.²⁹ Dapat disimpulkan bahwa DPR/DPRD merupakan badan yang membuat suatu keputusan yang menyangkut kepentingan umum.

DPRD memiliki fungsi penting, yaitu:³⁰

- a. Menentukan *policy* dan membuat undang-undang. DPR diberi hak inisiatif untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan hak *budget*.

²⁸ Sahya Anggara. *Sistem Politik Indonesia*. (Bandung: CV Pustaka Setia). h. 173.

²⁹ Sahya Anggara. *Ibid*, h. 174.

³⁰ *Ibid*, h. 178.

- b. Mengontrol atau mengawasi kinerja eksekutif untuk menjaga semua tindakan yang telah ditetapkan dapat sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Undang-undang maupun kebijakan yang diterbitkan dari hasil proses politik tidak hanya dapat dilihat dari tuntutan maupun strategi yang dibawa oleh pihak pemerintah daerah dan DPRD. Hasil dari proses politik tersebut juga merupakan hasil pertimbangan dari sisi ketersediaan sumber dana publik atau ketersediaan anggaran. Setiap proses pembuatan kebijakan di dalamnya terdapat proses penganggaran yang diatur sedemikian rupa untuk dialokasikan ke setiap kebijakan yang akan disepakati. Dalam penelitian ini, legislator dikhususkan pada DPRD Komisi IV Provinsi Sulawesi Barat

2.5. Kualitas Guru

Pendidikan memiliki dua pilar utama yaitu pengajar dan peserta didik. Fokus utama dalam pembahasan ini adalah pengajar atau dapat disebut sebagai guru yang merupakan sosok yang berperan dalam merencanakan dan melaksanakan pembelajaran. Seperangkat pengetahuan (*knowledge*) dan keterampilan (*skill*) menjadi tuntutan yang harus dimiliki oleh seorang guru.³¹ Guru diharapkan memberi bantuan kepada peserta didik untuk memecahkan masalah yang dihadapi. Adanya tuntutan tersebut setiap guru harus mampu memenuhi karakteristik-

³¹ Adri Efferi. Aspek-Aspek Penilaian Kualitas Guru PAI.(*Edukasia: Jurnal Pendidikan Islam*, Vol. 9, No. 2, 2014), h. 314.

karateristik yang menjadi tolak ukur kualitas seorang guru yang didapatkan baik secara formal maupun informal.

Dari seluruh karateristik ideal yang telah disebutkan juga merupakan suatu hal yang perlu dipahami serta dimiliki oleh guru selain kompetensi-kompetensi lainnya yang bersifat normatif yang merupakan standar yang telah ditentukan oleh pemerintah, sebagai basis dalam mengukur kualitas guru. Dalam aturan normatif indikator kualitas guru juga tercantum dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia. Nomor 16 Tahun 2007 Tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru, pada pasal 1 ayat 1, poin A, seperti yang telah dijelaskan pada latar belakang bahwa kualifikasi akademik minimum D-IV atau S1. Selanjutnya pada poin B terkait kompetensi guru, yang dimana kompetensi utama yang harus dikembangkan yaitu pertama, kompetensi padagogik yang merujuk pada strategi pembelajaran atau gaya pembelajaran. Kedua, kepribadian yang merujuk pada kemampuan kepribadian yang mantap, stabil, dewasa, arif, dan berwibawah, berakhlak mulia sehingga dapat menjadi teladan bagi peserta didik. Ketiga, sosial yang merujuk pada kemampuan guru dalam berkomunikasi dan berinteraksi secara efektif dengan lingkungan sekolah maupun luar sekolah. Keempat, professional yang merujuk pada penguasaan materi pembelajaran secara luas dan mendalam yang memungkinkan peserta didik dapat memenuhi standar kompetensi pendidikan yang ditetapkan

Secara normatif, terdapat beberapa standar tertentu yang perlu dipenuhi oleh seorang guru sebagai bukti kualitas sesuai standar yang menjamin seseorang dapat dikatakan sebagai guru profesional. Standar tersebut berupa sertifikasi, atau biasa disebut sebagai sertifikasi guru yang diperoleh melalui uji kompetensi guru. Pengertian dari sertifikasi tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005, pada pasal 1, butir 11, sertifikasi adalah proses pemberian sertifikasi pendidik kepada guru dan dosen. Mulyasa (2007) juga memberikan pandangan mengenai sertifikasi guru yang merupakan bukti formal sebagai tenaga profesional, sedangkan sertifikasi guru adalah suatu proses pemberian pengakuan bahwa seseorang telah memiliki kompetensi untuk melaksanakan pelayanan pendidikan pada satuan pendidikan tertentu setelah lulus uji kompetensi yang diselenggarakan oleh lembaga sertifikasi.³² Sedangkan dalam penyelenggaraan sertifikasi telah diatur oleh UU 14 Tahun 2005, pasal 11 ayat 2 yaitu perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi dan ditetapkan oleh pemerintah. Dengan adanya sertifikasi guru, maka dapat dinyatakan sebagai agen pembelajaran yang profesional yang memiliki seperangkat kompetensi intelektual dalam ilmu pengetahuan, kreatifitas berinovasi dalam proses belajar mengajar, serta berperan aktif dalam memajukan pendidikan nasional, yang di akomodasi oleh lembaga pendidikan tertentu yang bekerja sama dengan pemerintah sesuai dengan

³² E. Mulyasa. *Standar Kompetensi dan Sertifikasi Guru*.(Bandung: PT. Remaja Rosdakarya), h. 33.

perintah undang-undang yang diharap adanya transparansi dalam prosesnya.

2.6. Penelitian Terdahulu

Penelitian sebelumnya yang relevan adalah upaya peneliti untuk mencari perbandingan dan selanjutnya untuk menemukan inspirasi baru untuk penelitian selanjutnya. Disamping itu, membantu penelitian dalam mempromosikan penelitian serta menunjukkan orisinalitas dari penelitian.

Pada bagian ini, peneliti mencantumkan berbagai hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian yang hendak dilakukan, kemudian membuat ringkasannya, baik penelitian yang sudah terpublikasi atau belum terpublikasikan (skripsi, tesis, jurnal dan sebagainya). Dengan melakukan langkah ini, maka akan dapat dilihat sejauh mana orisinalitas dan posisi penelitian yang hendak dilakukan. Kajian yang mempunyai relasi atau keterkaitan dengan kajian ini antara lain:

1. ***Pertama*, Peranan Jaringan Aktor dalam Kebijakan Penanganan Covid -19 di Indonesia** (Jurnal) oleh Jacko Ryan, Universitas Airlangga Surabaya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peranan jaringan aktor pada tingkatan strategis, dimana berkaitan dengan berbagai lembaga kenegaraan di tingkat pusat dan pemerintahan di tingkat daerah, hingga aktor-aktor pada tingkatan operasional seperti akademisi, perusahaan dan pengusaha, masyarakat, dan media massa. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dan menggunakan

pendekatan studi kasus. Penelitian ini menggunakan studi literatur sebagai metode untuk mengumpulkan data.

Bencana Covid-19 yang dialami Indonesia menuntut respon cepat dan tepat dari pemerintah untuk mengaplikasikan berbagai kebijakan lintas sektor guna membatasi penyebaran Covid-19. Di dalam kebijakan, keterlibatan jaringan aktor pemerintahan maupun non-pemerintahan menjadi hal yang penting. Berbagai langkah dari jaringan aktor yang terdiri dari akademisi (*academician*), perusahaan dan pengusaha (*business*), masyarakat (*community*), pemerintah (*government*), dan media massa (*mass media*) untuk menanggulangi Covid-19. Penanggulangan bencana Covid-19 yang dilakukan secara kolaboratif menjadi penting karena wajib bagi masyarakat, sebagaimana dituliskan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, untuk dapat hidup dengan sejahtera.

Penanganan Covid-19 di Indonesia belum dapat berjalan maksimal karena minimnya data dan informasi yang dimiliki pemerintah. Terlebih, jaringan aktor antara pemerintah dengan lembaga pemerintahan lainnya dan antara pemerintah dengan aktor non pemerintahan nyatanya belum dapat dimaksimalkan dengan baik. Hal tersebut berdampak pada berbagai lembaga negara dan relasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang kacau serta saling tumpang tindih dalam menjalankan perannya. Dampak tersebut pada akhirnya dirasakan secara

langsung oleh masyarakat yang bingung, mengeluh, dan takut dalam menghadapi Covid-19.

2. Kedua, Kebijakan Politik Anggaran Pendidikan Kota Yogyakarta

(Jurnal) oleh Arif Rohman, Achmad Dardiri, dan Setya Raharja dari Universitas Negeri Yogyakarta. Penelitian tersebut bertujuan untuk mendeskripsikan politik anggaran pendidikan di kota Yogyakarta. Penelitian ini memakai pendekatan kualitatif fenomenologis di kota Yogyakarta. Subjek penelitian dipilih secara purposive dari unsur eksekutif dan legislatif. Penggalan data melalui wawancara mendalam dan analisis dokumen. Trigulasi yang dipakai dengan triangulasi metode dan sumber, diskusi ahli, serta *rival explanations*. Analisis data secara kualitatif fenomenologis dengan langkah data *managing, reading, dan memoing, describing, calssifying, interpreting, serta visualizing*.

Kota Yogyakarta yang memiliki misi besar yakni “*mengembangkan kualitas sumber daya manusia yang sehat, cerdas, profesional, humanis dan beretika dalam mendukung terwujudnya budaya yang adiluhung*” menjadi tantangan besar karena permasalahan kurangnya dana pendidikan yang tersedia. Hal ini karena telah diketahui banyak orang bahwa kota Yogyakarta dikenal secara luas sebagai daerah dengan sebutan ‘kota pendidikan’. Tentu saja konsekuensi dari sebutan tersebut, maka

pemerintah kota Yogyakarta berkewajiban menjaga *public image* tersebut.

Kurangnya dana pendidikan kota Yogyakarta dikarenakan terjadinya defisit pada APBD tahun 2014. Maka dari itu pola kebijakan distribusi dan alokasi anggaran pendidikan yang dipilih oleh Pemkot Yogyakarta lebih menitikberatkan pada koordinasi dan integrasi kebijakan antar unit pemerintah, sehingga kurang mempertimbangkan secara seksama faktor urgensi dan emergensi. Namun hasil koordinasi dan integrasi antar unit dalam merumuskan prioritas pembangunan relatif menguntungkan dan mempermudah pelaksanaan program pembangunan oleh pimpinan dinas pendidikan pada waktu berikutnya. Kemudian prioritas anggaran pendidikan ditentukan berdasarkan pertimbangan dua aspek yaitu aspek tingkat urgensinya dan tingkat emerginya

3. ***Ketiga, Manajemen Mutu Guru (Implementasi Undang-Undang, Peraturan dan Kebijakan)***, (Jurnal) oleh Dwi Surya Atmaja, Institut Agama Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin Banten. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat profesionalisme guru Pendidikan Agama Islam (PAI), SMK BhaktiAnindya, SMKN 8, dan SMK Tiara Angkasa Tangerang dalam mengatasi hambatan mutu sekolah. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pentingnya Profesionalisme Guru Pendidikan Agama Islam dalam meningkatkan mutu belajar. Penelitian ini melakukan metode

kualitatif untuk menentukan pengaturan pembelajaran yang bermasalah. Pada tahap kedua, penelitian ini menggunakan metode kuantitatif untuk menguji hipotesis yang diperoleh pada tahap pertama.

Peran sentral guru mendorong skala prioritas program peningkatan mutu pendidikan diawali dengan manajemen mutu guru. Fokus masalah yang diangkat dalam tulisan ini, yakni Manajemen Mutu Guru: Undang-undang, peraturan dan kebijakan yang berkaitan dengan standarisasi mutu guru. Oleh karena sertifikasi merupakan instrumen termutakhir yang dikeluarkan oleh pemegang kebijakan pendidikan nasional dalam melakukan standarisasi mutu guru. Terdapat kontribusi positif dari Profesionalisme Guru Pendidikan Agama Islam terhadap kualitas sekolah. Ini ditunjukkan dengan koefisien determinasi sebesar 44,89% yang memberikan informasi sederhana bahwa 44,89% kualitas sekolah adalah ditentukan oleh Profesionalisme Guru PAI. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi profesionalisme guru PAI, maka semakin tinggi mutu sekolah. Undang-undang, Peraturan dan Kebijakan Nasional di satu sisi merupakan infrastruktur serta di sisi yang lain penyediaan pembiayaan dan berbagai fasilitas akan kehilangan arti jika tidak didukung oleh tekad para pelaku utama peningkatan mutu pendidikan, yaitu: guru dan siswa. Bukti dari tekad guru untuk maju

nampak pada inovasi-inovasi pembelajaran yang diselenggarakan secara terencana dan sistematis (dalam kerangka Penelitian Tindakan Kelas). Adapun bukti dari tekad siswa untuk maju nampak pada kemandirian belajar dan kerja keras siswa (learning and re-learning). UN dan SKL boleh dijadikan tolok ukur, namun keduanya bersifat sementara karena yang hasil belajar yang hakiki adalah kemampuan untuk belajar itu sendiri.

4. ***Keempat, Politik Anggaran Provinsi Jawa Tengah: Analisis Realisasi APBD Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2008-2010.*** (Jurnal) oleh Agus Riyanto, Fisip Unwahas. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana realisasi anggaran di tingkat lokal. Penelitian ini difokuskan pada kebijakan anggaran daerah di Provinsi Jawa Barat sejak 2008-2010 yang dikaitkan dengan implementasi visi Provinsi Jawa Tengah. Permasalahan dari penelitian ini ada pada alokasi APBD yang masih banyak terserap untuk kepentingan aparatur pemerintah. adanya temuan dimana perbandingan alokasi anggaran belanja pegawai jauh dalam APBD, lebih besar dibandingkan dengan belanja langsung yaitu belanja yang berkaitan dengan pelaksanaan program dan kegiatan, serta kecilnya alokasi belanja yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan data sekunder yaitu data primer yang diolah atau

diperoleh dari tangan kedua. Metode pengambilan data adalah studi dokumenter. Metode analisis datanya adalah pendekatan kualitatif yaitu analisis deskriptif dengan penggambaran fakta secara menyeluruh.

Hasil temuan menunjukkan bahwa, proporsi alokasi belanja daerah lebih besar untuk belanja tidak langsung yang merupakan belanja rutin dan tidak terkait langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan di masyarakat daripada belanja langsung. Pertumbuhan belanja langsung yang merupakan belanja yang terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan mengalami penurunan dan lebih kecil besarnya daripada belanja tidak langsung. Kemudian ada penurunan alokasi belanja modal dalam belanja langsung sebaliknya ada kenaikan belanja barang dan jasa. Sehingga belanja langsung dalam realisasi APBD Jawa Tengah tahun 2008 sampai 2010 lebih diprioritaskan untuk belanja pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah. Dengan demikian belanja daerah dalam realisasi APBD Provinsi Jawa Tengah pada Tahun 2008 sampai 2010 lebih besar untuk biaya belanja rutin daripada belanja pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan, serta lebih menekankan alokasi belanja barang dan

jasa yang habis pakai daripada alokasi untuk pembangunan infrastruktur atau belanja investasi (belanja modal).

5. ***Kelima, Politik Anggaran eksekutif dan Legislatif Pada Pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan 2015.*** (Jurnal) oleh Marno Wance. Tujuan dari penelitian ini adalah menggambarkan relasi institusi anatar legislatif dan eksekutif pada konteks politik anggaran dalam pembahasan APBD. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan ada beberapa yaitu observasi, wawancara, dokumentasi dan menggunakan bahan-bahan yang terkait.

Pola interaksi Eksekutif dan Legislatif pada Pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan Tahun 2013 lebih di dominasi Pola Interaksi *Decesional* Yaitu Pola pertentangan yang berlangsung pada perumusan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Platfom Anggaran Sementara (PPAS) sehingga mengakibatkan keterlmabatan penetapan APBD, pola interaksi kekuasaan yang terjadi tawar menawar (*barganing*) untuk melakukan pertukaran kepentingan legislatif kepada Eksekutif yang tidak diakomodir Pada Rencana Kerja Anggaran (RKA) di masing-masing SKPD. Pola relasi Eksekutif dan Legislatif Pada pembahasan KUA dan PPAS di pembahasan APBD Tahun 2015 lebih di dominasi pola interaksi *Anticipated Reaction* yaitu Pemerintah Kabupaten Buru Selatan menerima kepentingan DPRD

yang mejadi rekomendasi Reses untuk menjaga kestabilan pembahasan APBD Tahun 2015.

Pada pembahasan RKA Kabupaten Buru Selatan terjadi pola relasi Eksekutif dan Legislatif yang lebih didominasi oleh interaksi *Non Decisional* yaitu pihak legislatif menolak melakukan pembahasan KUA dan PPAS karena dari pihak eksekutif tidak menyerahkan dokumen Rencana Kerja Anggaran (RKA) dari masing-masing SKPD.

2.7. Kerangka Pemikiran

Politik anggaran sebagai proses dalam pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam Undang-undang 17 Tahun 2003 menjadi pedoman bagi pihak yang memiliki otoritas dalam penyusunan perencanaan dan pembahasan kebijakan anggaran yang kemudian nilai-nilai dari kebijakan tersebut didistribusikan ke masyarakat.

Proses kebijakan tidak hanya pada sistem prosedural, akan tetapi keterlibatan para aktor-aktor pemerintah daerah, DPRD dan kelompok kepentingan dalam politik anggaran, yang masing-masing memiliki peran, pengaruh serta kepentingan yang berbeda-beda dengan skala prioritas yang berbeda-beda pula menjadi hal penting dalam proses kebijakan.

Pembahasan bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD serta keterlibatan kelompok kepentingan dimaksudkan untuk menghasilkan efektifitas dalam penggunaan anggaran yang bersumber dari APBD. Hubungan antara pemerintah daerah, DPRD dan kelompok

kepentingan akan mendeskripsikan bagaimana keterlibatan setiap aktor dan saling mempengaruhi dalam penyusunan anggaran terkait kebijakan kualitas guru.

Proses kebijakan yang di dalamnya terdiri dari berbagai macam entitas yang memiliki kepentingan berbeda akan tiba pada kondisi dimana perbedaan itu menimbulkan konflik kepentingan. Anderson telah memberikan dua model yang digunakan untuk menganalisis kebijakan dalam perspektif aktor, yaitu *persuasion* dan *bargaining*. Kedua model tersebut menjadi tahapan yang mengakomodir konflik kepentingan. Pada tahap *persuasion* setiap aktor pemerintah daerah, DPRD dan kelompok kepentingan akan memaksimalkan peran dan pengaruh dalam bentuk pendefinisian kepentingan sebagai upaya untuk melemahkan keyakinan dari kepentingan aktor lain. Pada tahap berikutnya yakni *bargaining* yang di dalamnya terjalin negosiasi antara aktor-aktor. Pada tahap tersebut dibutuhkan kerjasama antara salah satu aktor dengan aktor lain untuk menstabilkan kepentingannya. Kerjasama dapat terjalin apabila diantara aktor memiliki tujuan yang sama, sehingga dengan mudah mendominasi kepentingan aktor lain. Penerimaan kepentingan menjadi tahapan dimana kerjasama sudah terbangun di antara aktor-aktor yang kemudian tiba pada lahirnya kompromi antara aktor-aktor terhadap kepentingan yang mendominasi. Dominasi kepentingan tersebut merupakan hasil keterlibatan aktor-aktor yang saling tarik menarik kepentingan yang

kemudian memberikan implikasi pada anggaran terkait kebijakan kualitas guru.

2.8. Diagram Kerangka Pemikiran.

