

**DISERTASI**  
**INTERAKSI AKTOR DALAM FORMULASI KEBIJAKAN**  
**Studi Kasus: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja**  
**Daerah (RAPBD) Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar**

*Actors' Interaction in Policy Formulation: A Case Study of*  
*2020 Amended Regional Budget and Expenditure*  
*Revenues (RAPBD) in Makassar City*

**IRFAN ALI**  
**E013191002**



**PROGRAM DOKTORAL ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2023**

**LEMBARAN PENGESAHAN DISERTASI**

**INTERAKSI AKTOR DALAM FORMULASI KEBIJAKAN**

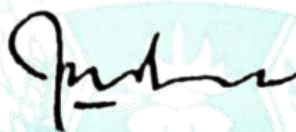
**Studi Kasus: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah  
(RAPBD) Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar**

Disusun dan diajukan oleh

**IRFAN ALI  
E013191002**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Doktor Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal **16 JANUARI 2022**

Menyetujui  
Promotor



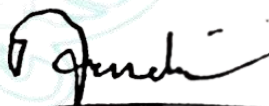
**Prof. Dr. H. M. Thahir Haning, M.Si**  
**NIP.19570507 1984031 001**

Co. Promotor,

Co. Promotor,

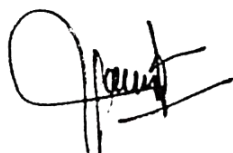


**Dr. Muhammad Rusdi, M. Si**  
**NIP. 19700301 199031 001**



**Dr. H. Nurdin Nara, M.Si**  
**NIP.19630903 1989031 002**

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik



**Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si**  
**NIP. 19601231 198601 1005**

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu  
Politik Universitas Hasanuddin,



**Dr. Pih. Sukri, S.IP, M.Si**  
**NIP. 19750831 8200811 008**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

NAMA : IRFAN ALI

NIM : E013191002

PROGRAM STUDI : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benarbenar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sangsi atas perbuatan tersebut.

Makassar 09 Februari 2023

Yang Memuat Pernyataan



IRFAN ALI  
E013191002

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarkatuh*

Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian penulisan hasil penelitian ini terlaksana hanya semata-mata karena nikmat, rahmat, hidayah dan ridho dari **ALLAH SWT**. Atas kesadaran inilah, penulis patut memanjatkan puji syukur kepada-Nya, sembari berharap kiranya karya ini menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan bagi kemaslahatan umat manusia.

Dalam penyelesaian studi juga disertasi ini, tentunya melalui proses yang luar biasa. Proses yang di dalamnya penuh dengan perjuangan, tetesan keringat. Namun dengan keyakinan dan harapan yang begitu besar bahwa untuk meraih yang terbaik sejatinya memerlukan pengorbanan yang tidak sedikit pula, dan hal itulah yang membuat tantangan dan rintangan tersebut menjadi makna dari sebuah perjuangan.

Begitu banyak DOA yang terpanjatkan dari orang-orang tersayang, mengiringi jejak langkah mencapai tujuan hingga di titik ini. Penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada kedua orang tua tercinta dan tersayang, **(Alm.) H. Liakat Zahural Haq** dan ibunda **Hj. Zuhria Abdul Rahim**, yang tentunya selalu menjadi alasan mencapai sukses itu, pemberi semangat dalam mewujudkan segala impian, panutan dan kebanggaan

dalam mengarungi hidup. Sembah sujudku untuk kalian berdua, Bapak dan Ibu. In Shaa Allah, Bapak dan Ibu tercinta senantiasa dilindungi dan di Rahmati oleh **ALLAH SWT**. Aminn Ya Rabbal Alamien..

Setelah orang tuaku, ada sosok berikutnya yang tiada hentinya memberikan support yang begitu besar dan juga menjadi alasan dalam pencapaian ini. Dialah istri dan anak saya tercinta dan tersayang, **Amalia Fitriayanti, S. Ikom** dan anak ku **Athirah Mukhbita Irfan Liakat**. Terimakasih sayangku, sudah selalu menjadi penyemangat dari awal hingga akhir studi ini. I Love You.

Ucapan terimakasih juga penulis haturkan kepada mertua tercinta dan tersayang, Bapak **Budi Prakoso, SE** dan Ibu **Fatma Husen**, yang juga tiada hentinya memberikan support dan pastinya DOA yang selalu mengiringi langkah penulis dalam penyelesaian studi pada program Doktor tersebut.

Demikian juga untuk saudara saudariku tercinta dan tersayang **Dilshad Ali, S. Kom, Rany Liakat, S. Kom, Rafika Liakat, S. Kom**, beserta kakak ipar **Ir. Masykur A. Sulthan, M.Si, Drs. Muh. Rudi, M.Si, Rita Dilshad**. Juga terimakasih kepada Om, Tante, Sepupu, Ponakan dan keluarga besar yang tidak dapat disebutkan satu-persatu. Terimakasih untuk support dan Doa'nya, semoga **ALLAH SWT** melindungi dengan kebahagiaan dan keselamatan.

Juga terima kasih penulis ucapkan kepada Bapak **Dr. (Hc) H.A.M Nurdin Halid** dan Ibu **Hj. A. Nurbani Nurdin Halid** beserta keluarga, atas segala bentuk support dan wejangan yang telah diberikan selama ini. In Shaa Allah, **ALLAH SWT** selalu melindungi, memberikan kebahagiaan dan keselamatan.

Penghargaan dan terima kasih dengan penuh hormat juga disampaikan kepada:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc** Selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para wakil Rektor Universitas Hasanuddin.
2. **Dr. Phil, Sukri, M. Si** Selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, beserta seluruh staf dan jajaran nya.
3. **Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si** Selaku Ketua Program Studi S3 Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, yang juga sekaligus penguji dalam disertasi ini. Terimakasih telah memberikan kontribusi dalam penyempurnaan disertasi tersebut. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga Bapak senantiasa dalam lindungan-Nya, serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi **ALLAH SWT**.
4. **Prof. Dr. H. M. Thahir Haning, M.Si** Selaku Promotor yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan bagi kesempurnaan hasil penelitian ini. Meluangkan banyak waktu untuk membimbing penulis, memberikan kritik dan saran dalam perbaikan, juga senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan di setiap saat,

baik dimulai dari masa perkuliahan hingga akhir penyelesaian studi ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga Bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi **ALLAH SWT**.

5. **Dr. Muhammad Rusdi, M.Si** Selaku Co-Promotor yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan bagi kesempurnaan hasil penelitian ini, memberikan kritik dan saran demi perbaikan, serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungan-Nya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi **ALLAH SWT**.

6. **Dr. H. Nurdin Nara, M.Si** Selaku Co-Promotor yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan bagi kesempurnaan hasil penelitian ini, memberikan kritik dan saran demi perbaikan, serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi **ALLAH SWT**.

7. **Dr. Gita Susanti, M.Si** Selaku Penguji yang telah banyak memberikan kontribusi saran dalam penyempurnaan disertasi ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga Ibu senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi **ALLAH SWT**.

8. **Dr. Muhammad Yunus, MA** Selaku Penguji yang telah banyak memberikan kontribusi saran dalam penyempurnaan disertasi ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga Bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi **ALLAH SWT**.
9. **Dr. Dra. Hj. Sintaningrum, MT** Selaku Penguji Eksternal yang telah memberikan kontribusi saran dalam penyempurnaan disertasi ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga Ibu senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi **ALLAH SWT**.
10. Seluruh Dosen pengajar Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin yang secara terus menerus memberikan bimbingan, dorongan dan bantuan kepada penulis selama menempuh pendidikan.
11. Ketua DPD II Partai Golkar Makassar, Bapak **H. Munafri Arifuddin**, seluruh Anggota Fraksi Partai Golkar DPRD Kota Makassar, serta pengurus dan fungsionaris Partai Golkar Kota Makassar.
12. Seluruh pihak dan jajaran instansi lokasi penelitian tersebut, Sekretariat Pemerintah Daerah Kota Makassar dan Sekretariat DPRD Kota Makassar.
13. Para Rekan Mahasiswa Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin khususnya angkatan Tahun 2019, juga para Staf dan Pengelola Bagian Akademik Jurusan dan FISIP UNHAS.



14. Para Sahabat/Mitra, dan Manajemen BENING'S Indonesia, yang senantiasa berbagi semangat memberikan support kepada penulis selama proses studi ini.

15. Seluruh sahabat di Organisasi Kepemudaan, serta semua pihak yang telah memberikan support kepada penulis dalam penyelesaian studi ini, yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Demikian ucapan terimakasih ini saya sampaikan. Semoga disertasi ini dapat memberikan kontribusi positif bagi masyarakat, mendatangkan kebaikan juga kebermanfaatan, guna mendapatkan keberkahan dari **ALLAH SWT**. Aaminn Ya Rabbal Alaminn..

*Wassalam...*

Makassar, 09 Februari 2023

**Irfan Ali**

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
LEMBARAN PENGESAHAN DISERTASI.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
ABSTRAK.....	xv
ABSTRACK .....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	14
1.3 Tujuan Penelitian .....	16
1.4 Manfaat Penelitian .....	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	18
2.1 Perspektif Administrasi Publik.....	18
2.1.1 Paradigma <i>Old Public Administration</i> (OPA) .....	19
2.1.2 Perspektif <i>New Public Management</i> (NPM).....	23
2.1.3 Perspektif <i>New Public Service</i> (NPS) .....	29
2.2 Kebijakan Publik dalam Perspektif Administrasi Publik .....	36
2.3 Formulasi Kebijakan Publik.....	44
2.3.1 Komponen Formulasi Kebijakan Publik .....	46
2.3.2 Model Formulasi Kebijakan Publik.....	52
2.3.3 Pendekatan Kekuasaan dalam Formulasi Kebijakan Publik ..	73
2.4 Interaksi antar Aktor.....	79
2.5 Intervensi Kekuasaan .....	95
2.6 Konsep Peraturan Daerah (PERDA) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).....	99

2.7	Konsep Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	110
2.8	Penelitian Terdahulu .....	119
2.9	Kerangka Pikir .....	125
BAB III METODE PENELITIAN.....		129
3.1	Lokasi & Waktu Penelitian .....	129
3.2	Tipe Penelitian .....	129
3.3	Sumber dan Jenis Data .....	130
3.4	Teknik Pengumpulan Data.....	131
3.5	Teknik Analisis Data .....	132
4.6	Informan .....	134
4.7	Fokus Penelitian .....	135
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN .....		137
4.1	Gambaran Umum Kota Makassar.....	137
4.2	Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Makassar .....	139
4.3	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Makassar.....	143
4.3.1	Fungsi DPRD .....	143
5.3.2.	Tugas dan Wewenang DPRD .....	145
5.3.3.	Keanggotaan DPRD .....	147
4.3.4	Hak DPRD Kab/Kota, Sebagai berikut:.....	150
4.3.5	Alat Kelengkapan DPRD .....	151
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....		162
5.1	Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah RAPBD Perubahan Kota Makassar Tahun 2020.....	163
5.2	Interaksi Decisional pada Formulasi kebijakan RAPBD Perubahan Kota Makassar Tahun 2020.....	178
5.3	Interaksi <i>Anticipated Reaction</i> pada Formulasi kebijakan RAPBD Perubahan Kota Makassar Tahun 2020 .....	181
5.4	Interaksi Non Decision Making pada Formulasi kebijakan RAPBD Perubahan Kota Makassar Tahun 2020 .....	186
5.5	Interaksi Systemic pada Formulasi kebijakan RAPBD Perubahan Kota Makassar Tahun 2020.....	188

5.6 Intervensi Kekuasaan .....	193
BAB VI PENUTUP .....	199
6.1 Kesimpulan.....	199
6.2 Saran.....	201
DAFTAR PUSTAKA.....	203
LAMPIRAN .....	209

## DAFTAR TABEL

Tabel 2. 1 Tipe Interaksi Kekuasaan.....	90
Tabel 2. 2 Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan Perubahan APBD .....	117
Tabel 2. 3 Penelitian Terdahulu .....	120
Tabel 4. 1 Susunan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Pemerintah Kota Makassar Tahun 2020 .....	141
Tabel 4. 2 Daftar Anggota DPRD Kota Makassar 2019-2024 .....	158
Tabel 4. 3 Daftar Badan Anggaran DPRD Kota Makassar 2019-2024 ..	160
Tabel 5. 1 Permasalahan dalam Penolakan APBD Perubahan Kota Makassar Tahun 2020 .....	167
Tabel 5. 2 Susunan Badan Musyawarah DPRD Kota Makassar .....	169
Tabel 5. 3 Reduksi Data Interaksi Decisional .....	180
Tabel 5. 4 Reduksi Data Interaksi Anticipated Reaction.....	185
Tabel 5. 5 Reduksi Data Interaksi Non Decision Making.....	188
Tabel 5. 6 Reduksi Data Interaksi Systemic.....	193
Tabel 5. 7 Reduksi Data Intervensi Kekuasaan .....	198

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 Proses Kebijakan Publik.....	59
Gambar 2. 2 Proses Kebijakan Publik.....	64
Gambar 2. 3 Perencanaan Kebijakan Pemerintah Daerah.....	94
Gambar 2. 4 Kerangka Pikir.....	128
Gambar 4. 1 Peta Kepadatan Penduduk Kota Makassar .....	138

## ABSTRAK

**IRFAN ALI.** Interaksi Aktor dalam Formulasi Kebijakan, Studi Kasus: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPB) Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar (dibimbing oleh Moh Thanir, Nurdin Nara dan Muh. Rusdi).

Penelitian ini bertujuan mengetahui Interaksi aktor dalam formulasi kebijakan studi kasus: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, dan dokumentasi. Teknik analisis data dilakukan dengan pengumpulan, kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan Bentuk Interaksi Decision antar aktor Eksekutif dan Legislatif dalam formulasi kebijakan RAPBD Perubahan Kota Makassar Tahun 2020 merupakan interaksi secara kewenangan antara pemerintah Kota Makassar (eksekutif) dengan DPRD Kota Makassar (legislative) adalah kurang baik sehingga masing-masing pihak menggunakan kewenangan yang ada untuk memperjuangkan kepentingannya, Bentuk anticipated reaction antar aktor Eksekutif dan Legislatif tidak terjadi reaksi negative, meskipun ada sedikit dampak yang ditimbulkan namun masih dalam batas kewajaran karena secara anggaran masih bisa memakai anggaran pokok dan yang terpenting memang tidak ada aturan yang mengikat yang mengharuskan dilakukannya perubahan anggaran, Bentuk Interaksi Nondecision Making antar aktor eksekutif dan legislatif bahwa meskipun terjadi beberapa pertentangan, saling melempar alasan disertai tuduhan antara pemerintah Kota Makassar dengan DPRD Kota Makassar, dari beberapa yang diwawancarai mewakili pemerintah Kota Makassar dan DPRD Kota Makassar menyatakan bahwa tidak ada pihak lain yang ikut campur dalam mempengaruhi kebijakan, bentuk Systemic antar aktor eksekutif dan legislative, masing-masing actor mempunyai posisi dan kedudukan yang strategis bersamaan dengan kelembagaan kebijakan itu sendiri sehingga interaksi aktor ini kemudian menentukan proses dan strategi yang akan dilakukan dalam rangka pengambilan keputusan. Sebagai rekomendasi hasil penelitian, maka intervensi kekuasaan perlu dikaji lebih mendalam pada suatu proses interaksi antar aktor dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Perubahan.

Kata Kunci: Interaksi Aktor, Eksekutif, Legislatif, RAPBD Perubahan



## ABSTRACT

**IRFAN ALI.** Actors' Interaction in Policy Formulation: A Case Study of 2020 Amended Regional Budget and Expenditure Revenues (RAPBD) in Makassar City (supervised by Moh Thahir, Nurdin Nara, dan Muh Rusdi)

This study aims to determine the interaction of actors in policy formulation of a case study on the Amended Regional Budget and Expenditure Revenues (RAPBD) in Makassar City in 2020. This research used a qualitative descriptive study. The data were collected through in-depth interview and documentation. Data analysis techniques were carried out through data collection, data condensation, data display, and conclusions drawing/verification. The results show that the form of interaction decision between executive and legislative actors in the formulation of Amended Regional Budget and Expenditure Revenues (RAPBD) policy of Makassar City in 2020 as an authority interaction between the government (executive) of Makassar City and DPRD (legislative) of Makassar City is not good, so each party uses an existing authority to fight for their interests. The anticipated reaction form between executive and legislative actors do not have a negative reaction, although there is a slight impact. However, it is still within reasonable limits because the budget could still use basic budget and the most important this is that there are no binding rules that require budget changes. The forms of Nondecision-Making Interaction between executive and legislative actors show that even though the two parties create some conflicts and accuse each other, there are no parties intervening to influence the policy based on several interviewees representing the two parties (both the government and legislative of Makassar City). Systemic form between executive and legislative actors indicates that each actor has a strategic position along with the policy institution itself. Therefore, this actors' interaction then determines the processes and strategies that will be carried out in the context of decision making. As a recommendation from the research results, the intervention of power needs to be studied more deeply in a process of interaction among actors in the Amended Regional Budget (RAPBD)

Key word: interaction of actors, executive, legislative, amended RAPBD





# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Kebijakan publik merupakan suatu aktivitas yang dilakukan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Keban (2004) memberikan penjelasan mengenai kebijakan publik dimana Public Policy dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, Dye (2008), mengemukakan: "*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*", konsep ini menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutnya bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Disamping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan "sesuatu yang tidak dilakukan" oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan "sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah".

Proses formulasi kebijakan merupakan salah satu tahap yang penting dalam kebijakan publik. Menurut Lindblom (1986), dalam

memahami proses kebijakan publik, penulis perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik, baik aktor-aktor yang resmi maupun tidak resmi.

Pembuat kebijakan resmi adalah mereka yang memiliki kewenangan legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik. Mereka ini terdiri atas legislatif; eksekutif; badan administratif; serta pengadilan. Legislatif merujuk kepada anggota kongres/dewan yang seringkali dibantu oleh para staffnya. Adapun eksekutif merujuk kepada Presiden dan jajaran kabinetnya. Sementara itu, badan administratif merujuk kepada lembaga-lembaga pelaksana kebijakan. Di pihak lain, Pengadilan juga merupakan aktor yang memainkan peran besar dalam perumusan kebijakan melalui kewenangan mereka untuk mereviu kebijakan serta penafsiran mereka terhadap Undang-Undang dasar. Dengan kewenangan ini, keputusan pengadilan bisa mempengaruhi isi dan bentuk dari sebuah kebijakan publik.

Selain pembuat kebijakan resmi, terdapat pula aktor lain yang terlibat dalam proses kebijakan yang meliputi diantaranya kelompok kepentingan; partai politik; organisasi penelitian; media komunikasi; serta individu masyarakat. Mereka ini yang disebut sebagai peserta non pemerintahan (nongovernmental participants) karena penting atau dominannya peran mereka dalam sejumlah situasi kebijakan, tetapi mereka tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat kebijakan yang mengikat. Peranan mereka biasanya adalah dalam menyediakan informasi; memberikan tekanan; serta mencoba untuk mempengaruhi. Mereka juga dapat

menawarkan proposal kebijakan yang telah mereka siapkan. Jadi meskipun pada akhirnya kebijakan ditentukan oleh institusi yang berwenang, keputusan diambil setelah melalui proses informal negosiasi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.

Kajian terhadap aktor perumus kebijakan tersebut merupakan hal yang penting. Para aktor merupakan penentu isi kebijakan dan pemberi warna dinamika tahapan-tahapan proses kebijakan. Sesuai dengan pendapat Winarno (2005), jika tipe kebijakan berpengaruh terhadap tingkat kesulitan yang dapat terjadi dalam proses formulasi kebijakan, maka aktor-aktor pelaksana dan hubungan antar aktor berpengaruh langsung terhadap keberhasilan proses formulasi kebijakan. Para aktor tersebut masing-masing mempunyai karakteristik yang menunjukkan kekuatannya mempengaruhi proses kebijakan.

Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (ABPD) merupakan satu-satu Perda yang dibuat oleh eksekutif yang juga dibahas bersama DPRD. Kewenangan pembentukan Perda merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah. Pelaksanaan desentralisasi berdampak pada tatanan perubahan situasi politik di setiap daerah yang sangat mendasar, yaitu hubungan antar aktor, yakni antara Pemerintah Daerah (Eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif). Sebagai penyelenggara, Pemerintah Daerah dan DPRD mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Dalam melaksanakan

kewenangan untuk mengatur, Pemerintah Daerah dan DPRD perlu merumuskan kebijakan publik. Dalam proses perumusan kebijakan publik ini akan terjadi interaksi aktor kebijakan, yakni penyelenggara pemerintahan daerah dan antara institusi penyelenggara pemerintahan daerah.

Kedudukan DPRD merupakan mitra sejajar dengan kepala daerah untuk tetap memelihara check and balances antara DPRD dan kepala daerah, serta terpeliharanya efektivitas dan stabilitas pemerintahan daerah. Hadirnya UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak hanya membawa perubahan paradigma hubungan eksekutif-legislatif daerah tapi juga pada perubahan pola hubungan pusat dan daerah. Badan legislatif dan eksekutif memiliki tugas dan kewenangan masing-masing sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Meski memiliki tugas dan kewenangan masing-masing, namun keduanya tetap terikat oleh sistem hubungan. Hubungan keduanya sejajar dalam kerangka kemitraan sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Bentuk hubungan antara keduanya tidak selalu dapat dipertahankan dalam pola yang baku. Tuntutan kebutuhan dan perubahan lingkungan membuatnya harus menyesuaikan diri, seperti perubahan peraturan perundang-undangan dari UU No 5 tahun 1974

menjadi UU No 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang kemudian diganti dengan UU No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Pada wilayah pengambilan kebijakan publik, pola hubungan elit politik lokal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terlihat dari aktivitas tugas dan fungsinya, yakni sebagai pemberi legitimasi, menetapkan anggaran yang dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta sebagai kelompok yang mampu memberikan kontrol terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Sebagai pemberi legitimasi, elit politik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dilihat dari perannya dalam membuat peraturan daerah (Perda), sebagai pemberi legitimasi mereka juga memiliki kepentingan dalam menetapkan anggaran terutama dalam menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta dapat melakukan kontrol (pengawasan) terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Dalam interaksi penyelenggaraan Pemerintahan, Pemerintah Daerah dan DPRD memiliki kedudukan yang setara dan menjadi mitra strategis dalam hubungan kerja, relasi juga kewenangan. Hubungan diarahkan pada percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan.

Interaksi antar elit lokal dalam pelaksanaan pembentukan produk peraturan daerah, dalam praktek kehidupan demokrasi modern sebagai lembaga demokrasi mempunyai fungsi sentral untuk menyampaikan amanat kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada pandangan bahwa lembaga DPRD merupakan wadah yang ideal untuk menyalurkan segala kebutuhan kesejahteraan rakyat secara kolektif. Sehingga kepala daerah sebagai lembaga eksekutif dapat melaksanakan kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif sebagai cerminan dari kemauan masyarakat di daerah.

Pola hubungan elit lokal antara dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD), pemerintah daerah (Pemda), dan kelompok interest group (kelompok kepentingan), memiliki peranan yang sangat strategis karena peranan yang dimainkan dalam mengontrol segala kebijakan legislasi daerah, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Kontrol yang dilakukan merupakan bentuk relasi untuk mengawasi arak kebijakan, produk legislasi daerah, dan pembangunan nasional maupun daerah demi kesejahteraan masyarakat secara kolektif. Para elit lokal terpolarisasi dari keberagaman yang direkrut melalui partai politik dan terpilih melalui proses pemilihan umum. Mandat rakyat di emban di lembaga legislatif atau yang lebih di kenal sebagai dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD).

Proses perumusan kebijakan dalam anggaran merupakan ruang bagi legislatif atau DPRD untuk memasukkan kepentingan konstituen yang

diwakilinya. Kondisi dan situasi powerful yang dimiliki legislatif menyebabkan tekanan kepada eksekutif menjadi semakin besar, sehingga membuat eksekutif sulit menolak “rekomendasi” legislatif dalam pengalokasian sumberdaya yang memberikan keuntungan kepada legislatif, yang akan menyebabkan outcome anggaran dalam bentuk pelayanan publik mengalami distorsi dan merugikan publik (Abdullah & J.A., 2006).

Pada sisi lain, berdasar pada Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pejabat eksekutif lebih dominan dan memiliki wewenang serta tanggung jawab yang lebih besar dalam menyusun APBD. Eksekutif juga memiliki power yang lebih besar karena memiliki pemahaman terhadap birokrasi dan administrasi, seluruh aturan dan perundang-undangan yang melandasinya serta hubungan langsung dengan masyarakat yang telah berlangsung dalam waktu lama mengakibatkan penguasaan informasi eksekutif lebih baik dari pada legislatif.

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberi kekuasaan yang besar kepada DPRD. Ada empat hubungan antara DPRD dengan kepala daerah. (1), hubungan dalam konteks legislasi. Hubungan antara kedua lembaga terjadi berlangsung pada saat pembuatan peraturan daerah (Perda). (2), kedua lembaga tersebut memiliki hak yang sama untuk membuat perda (Pasal 140 ayat 1). Tetapi, pada saat pembahasan tentang Perda yang substansinya sama, maka yang harus

didahulukan adalah Perda yang dibuat oleh legislatif, sedangkan Perda yang dibuat oleh eksekutif sebagai bahan perbandingan (Pasal 140 ayat 2). Sementara itu, satu-satunya Perda yang dibuat oleh eksekutif yang juga dibahas bersama DPRD adalah Perda tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) (Pasal 181). (3), hubungan dalam konteks anggaran. Semua urusan pemerintahan di daerah didanai oleh APBD. APBD tersebut harus mendapat persetujuan dari DPRD karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah (Pasal 179) dalam melakukan pelayanan publik dalam masa satu tahun anggaran. Eksekutif kendati memiliki hak untuk membuatnya, tidak berarti harus menafikan DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama (Pasal 181). Dengan demikian keterlibatan DPRD adalah dalam rangka pembahasan atau memberikan persetujuan atas rancangan APBD yang dibuat oleh eksekutif (Pasal 42 b). Walaupun diketahui, eksekutif merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah (Pasal 156 ayat 1). (4), hubungan dalam konteks pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD sebenarnya merupakan manifestasi dari mekanisme *check and balances* dalam sistem demokrasi (Madani, 2010). Kondisi yang ideal dalam hubungan kedua lembaga tersebut adalah hadirnya legislatif dan eksekutif yang merupakan pilar pemerintah daerah yang menciptakan hubungan kerja yang harmonis, stabil dan demokratis, saling menghargai kedudukan dan fungsinya masing-masing dalam menjalankan pembangunan di daerah.



Fungsi penganggaran merupakan satu dari tiga fungsi legislatif yang secara langsung membangun kemitraan yang strategis bersama dengan eksekutif. Selain itu pelaksanaan fungsi penganggaran ini akan berpengaruh pula pada pelaksanaan fungsi lainnya. Perumusan kebijakan baru dalam proses penganggaran di daerah hendaknya memperhatikan dua konteks secara umum, Pertama, DPRD perlu memperhitungkan kepentingan masyarakat dari pihak legislatif sebagai representasi perwakilan partai politik yang ada di lembaga tersebut, yang dimana kehadiran para anggota legislatif pada hakikatnya bukan lagi mewakili partai yang mengusungnya tetapi justru lebih umum mewakili masyarakat yang telah memilihnya pada pemilihan umum.

Dalam hal lain eksekutif, sebagai pihak yang mengusulkan rancangan peraturan daerah tentang APBD juga terkadang tidak konsisten dengan usulan yang telah disepakati dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) baik di tingkat desa/kelurahan, kecamatan maupun di tingkat kabupaten. Daftar kebutuhan yang dihasilkan oleh forum musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang di dalamnya hadir para anggota legislatif, tidak jarang mengalami perubahan setelah dituangkan dalam dokumen rencana pembangunan daerah yang diusulkan oleh eksekutif sehingga yang lahir bukan lagi daftar kebutuhan masyarakat melainkan daftar keinginan sejumlah kelompok. Kondisi semacam inilah yang menjadi salah satu penyebab terjadinya tarik ulur antara eksekutif dan

legislatif dalam proses penyusunan APBD khususnya dalam proses pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Mekanisme interaksi antar aktor dalam perumusan kebijakan mempertemukan kepentingan masing-masing aktor, berlangsung sepanjang proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Mekanisme interaksi intensif inilah yang menyebabkan peluang-peluang untuk saling mengakomodasi kepentingan masing-masing aktor menjadi lebih mudah terjadi. Hubungan antara DPRD dengan Eksekutif Daerah (Pemda) akan muncul terkait dengan pelaksanaan tugas dan kewenangannya masing-masing, terutama pada kebijakan yang menjadi urusan bersama seperti pembuatan peraturan daerah (Perda), penetapan APBD dan lainnya. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 16 menyebutkan bahwa DPRD memiliki kedudukan yang setara dan menjadi mitra Pemerintah Daerah. Untuk memastikan bahwa pelaksanaan tugas dan wewenangnya seimbang, kedua lembaga ini diberi posisi yang setara dalam pola kemitraan. Artinya tidak ada hubungan hierarki antara kedua institusi atau hubungan atasan-bawahan tidak berlaku. Jadi yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kooperatif, dan bukan hubungan subordinatif. Dalam hubungan horizontal ini, masing-masing lembaga berada pada jalur kebijakan dan kewenangan yang tidak dapat saling mengintervensi. Pemda tidak dapat memasuki ranah legislatif, dan DPRD tidak dapat memasuki administrasi pemerintah daerah.

Menurut Stone (1980) terdapat 4 tipe interaksi dalam penggunaan kekuasaan antar aktor yakni decision, anticipated reaction, nondecision making, dan sistemik. Keempat pola tersebut akan berpengaruh pada hasil dari perumusan kebijakan. Dalam hal ini pada perumusan kebijakan APBD Perubahan Kota Makassar.

Interaksi antar aktor dalam formulasi kebijakan pada penyusunan RAPBD di Kota Makassar yang terbangun antar Eksekutif dan Legislatif, selama ini juga diwarnai dengan tarik ulur kepentingan. Dari tahun ke-tahun, pembahasan RAPBD kerap alot dan mengesankan "*egosentris*" masing-masing aktor dalam setiap pembahasannya. Pada tahapan penyusunan kebijakan RAPBD perubahan dalam kasus hubungan Pemerintah Daerah dan DPRD cenderung lebih dominative diperankan oleh pihak Pemerintah Daerah. Dalam penelitian ini juga menemukan, bahwa pada proses penyusunan RAPBD-P, khususnya pada tahapan pembahasan di panitia anggaran dan tingkat komisi yang membidangi beberapa SKPD cenderung lebih dominatif dari pihak DPRD. Dominasi DPRD dalam kaitan ini lebih mengarah pada sistem penetapan anggaran di mana kewenangan DPRD lebih kuat sebagai lembaga pengawas dan legitimasi anggaran eksekutif.

Aktor-aktor di dalam kebijakan pada dasarnya yang menentukan pola dan distribusi kebijakan dalam proses interaksi dan interelasi cenderung bersifat konfliktif dibandingkan dengan sifat yang harmoni (Madani, 2010). Interaksi yang terjadi pada umumnya berbentuk kerjasama (cooperation) dan bahkan pertikaian atau pertentangan (competition)

(Madani, 2010). Dalam hal ini hubungan eksekutif dan legislative dalam konteks penyusunan kebijakan RAPBD-P dapat menjadi kelemahan dalam mewujudkan cita-cita penganggaran yang dimaksud. Dalam kaitannya dalam proses pelaksanaan anggaran, maka sebagai penyelenggara pemerintah daerah, pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya (DPRD) memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.

Dalam perumusan kebijakan publik akan terjadi interaksi antar masyarakat, penyelenggaraan pemerintah, dan DPRD dalam perumusannya. Proses penganggaran penyusunan APBD Perubahan disusun oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Proses perumusan tersebut seringkali mendapati permasalahan dan perdebatan dalam interaksi antar pihak legislative dan eksekutif yang berujung pada penundaan dan berbagai permasalahan lainnya yang dapat mengganggu dinamika pemerintahan.

Fenomena keterlambatan penyusunan APBD yang diwarnai diskusi panjang antar aktor kebijakan, Eksekutif Legislatif, sudah menjadi hal yang lazim terjadi di sejumlah daerah, di setiap tahun-nya. Tak berbeda, suasana serupa juga terjadi di Kota Makassar. Namun yang tak lazim adalah ketika interaksi antar aktor kebijakan itu buntu, hingga berujung tidak di sahkannya arah kebijakan Pemerintah.

Interaksi antar aktor legislative dalam hal ini DPRD kota Makassar dan pihak eksekutif yakni pemerintah daerah perlu dikaji lebih lanjut terhadap pola interaksi antar aktor dalam perumusan kebijakan yang juga dipengaruhi oleh Intervensi kekuasaan pada aktor yang terlibat. Utomo (2006), mengemukakan setiap peraturan daerah, Undang-Undang maupun kebijakan akan selalu terkait atau dikaitkan atau bahkan dipengaruhi oleh system politik, sistem pemerintahan atau suasana politik atau bahkan keinginan power elit pada suatu waktu.

Grindle (1980) menjelaskan dalam suatu lingkungan implementasi kebijakan, kekuasaan merupakan salah satu faktor yang penting untuk diamati. Kekuasaan dari aktor yang terlibat merupakan hal yang perlu diperhatikan guna memperlancar jalannya pelaksanaan atau implementasi suatu kebijakan. Keseluruhan aktor tersebut mungkin secara intensif atau tidak, tergantung pada konten dari program dan struktur dimana kebijakan tersebut dilaksanakan. Masing-masing aktor mungkin memiliki kepentingan-kepentingan dalam kebijakan/program dengan membuat tuntutan atau permintaan atas pengalokasian prosedur-prosedur. Hal tersebut kemudian dapat terlaksana tergantung pada kekuasaan yang dimiliki oleh masing-masing aktor tersebut. Adanya intervensi kekuasaan dalam suatu perumusan kebijakan akan mengakibatkan kebijakan yang tidak proporsional dan hanya menguntungkan pihak tertentu dan merugikan pihak lainnya.

Intervensi kekuasaan tersebut sangat mungkin terjadi pada pihak Implementor atau pihak eksekutif dalam hal ini akan menjadi pihak yang paling potensial untuk dipengaruhi dan mempengaruhi proses implementasi. Oleh karena itu, adanya kekuatan satu aktor yang tidak seimbang dalam formulasi hingga implementasi kebijakan maka kebijakan tersebut akan dikuasai oleh salah satu aktor yang memiliki kekuatan yang lebih besar. Dalam suatu perumusan kebijakan, intervensi kekuasaan perlu untuk diperhatikan. Adanya intervensi kekuasaan dalam suatu perumusan kebijakan akan mengakibatkan kebijakan yang tidak proporsional dan hanya menguntungkan pihak tertentu dan merugikan pihak lainnya.

Dengan demikian dirasa perlu dalam menjelaskan interaksi antar aktor dalam perumusan kebijakan, serta penjelasan mengenai bagaimana intervensi kekuasaan pada masing-masing aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan pada Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Proses penyusunan, pembahasan dan pengesahan APBD, adalah proses panjang yang melibatkan eksekutif dan legislatif. Fenomena ini rentan menimbulkan konflik kepentingan yang terjadi antara eksekutif dan legislatif, yang kemudian menjadi satu alasan mendasar atas keterlambatan penyusunan RAPBD bahkan berujung pada tidak

disahkannya sebuah RAPBD. Hal ini mengidentifikasi para aktor (Legislatif-Eksekutif) memiliki kepentingan yang berbeda sehingga berujung pada terjadinya tarik ulur atau tawar menawar dalam proses formulasi kebijakan. Tentunya ini menjadi preseden buruk dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan mencederai nilai-nilai yang terkandung dalam Otonomi Daerah dimana dibutuhkan kerjasama yang baik antar lembaga penyelenggara pemerintahan, baik Eksekutif maupun Legislatif.

Olehnya berangkat dari permasalahan itu, maka peneliti menyusun daftar pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses formulasi kebijakan pada RAPBD Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar?
2. Bagaimana bentuk interaksi Decisional antar aktor eksekutif dan Legislatif dalam formulasi kebijakan RAPBD Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar?
3. Bagaimana bentuk Anticipated Reaction antar aktor eksekutif dan legislatif dalam formulasi kebijakan RAPBD Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar?
4. Bagaimana bentuk interaksi Non decision Making antar aktor eksekutif dan legislative dalam formulasi kebijakan RAPBD Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar?

5. Bagaimana bentuk interaksi systemic antar aktor eksekutif dan legislatif dalam formulasi RAPBD Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Menjelaskan proses formulasi kebijakan dalam penyusunan RAPBD Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar
2. Menjelaskan bentuk interaksi interaksional antar aktor eksekutif dan Legislatif dalam penyusunan RAPBD Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar
3. Menjelaskan bentuk Anticipated Reaction antar aktor eksekutif dan legislatif dalam penyusunan RAPBD Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar
4. Menjelaskan bentuk interaksi Nondecision Making antar aktor eksekutif dan legislative dalam RAPBD Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar
5. Menjelaskan bentuk interaksi systemic antar aktor eksekutif dan legislatif dalam RAPBD Perubahan Tahun 2020 Kota Makassar

### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Teoritik

Penelitian ini diharapkan membawa manfaat teoritik dalam proses formulasi kebijakan publik, dimana di penelitian ini akan mengurai



bagaimana interaksi antar aktor dalam melahirkan suatu kebijakan publik. Tentunya dengan fenomena aktual perilaku para aktor dalam Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Perubahan Kota Makassar Tahun 2020.

## 2. Praktis

Penelitian ini diharapkan berkontribusi untuk “mengontrol” ketidaksepemahaman, tarik-menarik kepentingan antar aktor dalam proses formulasi kebijakan, lebih khusus pada tahapan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) Kota Makassar. Penelitian ini akan menyajikan bagaimana sejatinya interaksi yang terbangun antar aktor, sesuai tupoksi dan kewenangan para aktor dalam sebuah proses formulasi Kebijakan Publik.

## 3. Metodologis

Kedepan, diharapkan penelitian ini dapat berguna menambah wawasan dan menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya untuk dikembangkan dalam mengkaji fenomena proses perumusan kebijakan publik.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Perspektif Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan suatu ilmu pengetahuan yang bersifat dinamis dan telah mengalami perubahan dan pembaharuan dari waktu ke waktu. Pendapat yang muncul dalam menanggapi setiap fenomena atau tantangan mengenai masalah-masalah publik yang muncul melahirkan suatu yang disebut paradigma administrasi publik. Paradigma yang muncul ini merupakan suatu sudut pandang ahli tentang peranan dan tantangan administrasi publik dalam menjawab masalah yang muncul. Walaupun setiap pendapat yang lahir selalu ada perdebatan dalam sebuah paradigma, akan tetapi secara umum para ahli menilai ada empat perkembangan paradigma administrasi publik.

Perkembangan paradigma administrasi publik dimulai dikenal pada tahun 1990-an. Dimana salah satu karya karya Frank Goodnow (1900) "*Politic and Administration*" yang mendikotomikan politik dan administrasi, serta karya lain yang terkenal lainnya seperti tulisan Frederick W.Taylor . (1911) "*Principles of Scientific Management*". Frederick W.Taylor merupakan seorang pakar manajemen ilmiah yang mengembangkan pendekatan baru dalam manajemen publik di sektor swasta yang memasukkan metode produksi dalam meningkatkan produktivitas di sector industri, Taylor sebagai pelopor teori klasik ini menyebutnya metode ilmiah ini adalah cara terbaik untuk melaksanakan atau meningkatkan output

dengan metode produksi yang paling cepat, efisien, dan paling tidak melelahkan. Bapak manajemen ilmiah ini berpendapat bahwa jika ada cara terbaik untuk meningkatkan produktivitas di sektor industri, tentu ada juga cara sama untuk meningkatkan produktivitas di organisasi publik. Kemudian di beberapa literatur juga memberikan pendapat bahwa metode yang berhasil diterapkan di sektor bisnis atau swasta dapat juga diterapkan di sektor publik, seperti yang pendapat dari Wilson, bahwa pada hakekatnya bidang administrasi adalah bidang bisnis, sehingga metode yang berhasil di dunia bisnis dapat juga diterapkan untuk manajemen sektor publik.

Dilihat dari beberapa literatur tentang perkembangan administrasi baik dari dalam maupun dari luar negeri secara umum memberikan empat paradigma yang berkembang dalam Administrasi publik yakni : (1) Old Public Administration (OPA); (2) New Public Administration (NPA); (3) New Public Management (NPM); dan (4) New Public Services (NPS) yang dijelaskan sebagai berikut:

#### 2.1.1 Paradigma *Old Public Administration* (OPA)

Paradigma *Old Public Administration* (OPA) atau administrasi publik lama juga disebut sebagai administrasi publik tradisional (klasik), merupakan paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi public, yang dipelopori oleh Woodrow Wilson (1887) dengan karyanya "*The Study of Administration*" serta F.W.Taylor dengan bukunya "*Principles of Scientific Management*" The Old Public Administration pertama kali dikemukakan oleh

Woodrow Wilson (seorang Presiden AS dan juga merupakan Guru Besar Ilmu politik. Beliau memberikan pendapat dengan menyamakan bidang administrasi sama dengan bidang bisnis. Dari pendapat tersebut konsep *Old Public Administration* (OPA) yang memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan. OPA dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan.

Ada dua key main dalam memahami OPA, yang pertama bahwa adanya perbedaan yang jelas antara politik (policy) dengan administrasi. Kemudian yang kedua adalah perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

Sebagai suatu studi yang lebih menekankan pada profesionalisme birokrasi sebagai pelaksana kebijakan yang terlepas dari intervensi politik. Pada saat itu para pemikir-pemikir yang tergolong pada perspektif klasik lebih menekankan studinya pada birokrasi sebagai organisasi yang memiliki tipe tertentu sebagai pelaksana fungsi pemerintahan. Tokoh utama dalam hal ini adalah Max Weber (2006) menyebutkan karakteristik birokrasi sebagai berikut:

- a. Terdapat prinsip area yurisdiksional yang sudah ditetapkan dan resmi, yang pada umumnya diatur dengan kaidah, yakni dengan hukum atau ketentuan administrative.
- b. Prinsip-prinsip hirarki jabatan dan tingkat-tingkat kewenangan berjenjang menunjukkan sebuah sistem supraordinasi dan subordinasi yang tertata rapi di mana berlaku pengawasan terhadap jabatan rendah oleh jabatan yang lebih tinggi.
- c. Manajemen jabatan modern didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis (berkas), yang disimpan dalam bentuk aslinya atau draft.
- d. Manajemen jabatan, setidaknya manajemen jabatan yang benar-benar terspesialisasi – dan manajemen semacam itu sungguh sangat modern – biasanya mengandalkan pelatihan yang sangat cermat dan ahli. Hal ini semakin berlaku bagi eksekutif dan karyawan modern perusahaan swasta sama seperti yang berlaku bagi pejabat Negara.
- e. Ketika jabatan sudah sepenuhnya dikembangkan, aktivitas resmi menuntut kapasitas kerja penuh pegawai, tanpa mengindahkan fakta bahwa waktu wajibnya di biro mungkin sangat terbatas.
- f. Manajemen jabatan mengikuti aturan-aturan umum, yang sedikit banyaknya stabil, menyeluruh, dan bias dipelajari.

Pendekatan administrasi publik tradisional (*Old Publik Administration*) menurut Denhardt dan Denhardt (2003), memiliki ciri dominan sebagai berikut:

- a. Administrasi publik cenderung punya peran yang terbatas dalam proses perumusan kebijakan publik, sedangkan peran utama lebih pada upaya mengimplementasikan kebijakan publik.
- b. Pemberian pelayanan dilaksanakan oleh para administrator yang harus bertanggung jawab kepada pejabat politik dan diberi diskresi (keleluasaan) yang sangat terbatas.
- c. Program-program publik dikelola oleh organisasi yang disusun secara hierarkis di mana para pemimpin mengontrol dari atas ke bawah.
- d. Tujuan utama yang hendak dicapai pemerintah adalah efisiensi dan rasionalitas.
- e. Apabila ingin efisien, organisasi publik harus dikelola dengan sistem tertutup di mana keterlibatan warga masyarakat sangat terbatas atau dibatasi.
- f. Tugas utama administrasi publik adalah melaksanakan fungsi teknis administrasi seperti POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Controlling, and Budgeting).

### 2.1.2 Perspektif *New Public Management* (NPM)

*New Public Management* (NPM) muncul di Inggris, New Zealand, Amerika Serikat dan Kanada, berusaha menggunakan pendekatan bisnis dalam sektor publik. Perspektif tersebut muncul tidak hanya karena krisis fiskal pada tahun 1970 dan 1980an karena adanya keluhan bahwa sektor publik terlalu besar, boros, inefisien, merosotnya kinerja pelayanan publik, kurangnya perhatian terhadap pengembangan dan kepuasan kerja pegawai pemerintah (Hope, 2002 dikutip Sumartono, 2007).

Keban (2008) menambahkan bahwa: konsep *New Public Management* dapat dipandang sebagai suatu konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. Dengan konsep seperti inilah maka Christopher Hood dari London School of Economics (1995) mengatakan bahwa *New Public Management* mengubah cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar. Manajemen Publik Baru mengacu pada sebuah ide-ide dan praktek kontemporer yang pada intinya, berusaha untuk menggunakan pendekatan sektor bisnis swasta ke dalam sektor publik. Manajemen publik baru menjadi sebuah modal normative, model yang menandai perubahan yang sangat besar tentang bagaimana kita berfikir tentang peran administrator publik (Denhardt & Denhardt, 2003).

Adapun Menurut Denhardt dan Denhardt (2003) Perspektif New Public Management memiliki ciri dominan sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan tugas manajemen pemerintahan lebih banyak diserahkan kepada para manajer profesional.
- b. Kinerja diukur dengan standar dan ukuran kinerja yang jelas
- c. Lebih ditekankan pada pengawasan dan penilaian hasil
- d. Pembagian tugas ke dalam unit kerja yang ada di level lebih bawah (desentralisasi).
- e. Dikembangkan semangat persaingan dalam tubuh pemerintahan
- f. Lebih menekankan penerapan gaya manajemen sektor swasta
- g. Lebih menekankan disiplin tinggi dan tidak boros dalam menggunakan berbagai sumber daya publik.

Kelahiran konsep *New Public Management* (NPM) muncul pertama kali di Amerika Serikat dimana adanya sejumlah krisis yang terjadi, krisis yang terjadi seperti yang dijelaskan dalam Osborne dan Gaebler (1992) yakni:

1. ketidakmampuan pemerintah menangani sejumlah masalah masyarakat seperti penggunaan obat bius, kejahatan, kemiskinan, ketiadaan rumah, buta huruf, sampah beracun, melonjaknya biaya perawatan medis;



2. Birokrasi pemerintah yang besar dan tersentralisasi serta layanan yang baku, tidak bergantung pada berbagai tantangan dari masyarakat informasi yang berubah dengan cepat di era industri terkesan lamban dalam mengatasi berbagai permasalahan aktual di masyarakat;
3. Sistem birokrasi yang kolot menghalangi kreativitas dan melemahkan energi para pegawai. Bukan birokratnya semata sebagai penyebab tetapi sistemlah yang menjadi penyebab utama, walaupun diakui bahwa ada birokrat yang tidak kreatif;
- dan (4) Kebanyakan pemerintah Amerika tidak mengetahui siapa publik/pelanggan yang harus dilayani dan dipenuhi kebutuhannya.

Pengalaman di Negara Amerika Serikat dalam perspektif *New Public Management* sebagaimana tertuang dalam sepuluh prinsip *reinventing government* “karya Osborn & Gaebler”. Adapun prinsip-prinsip tersebut sebagai berikut:

- a. *Catalytic Government: steering rather than rowing* (Pemerintahan Katalis: mengarahkan dari pada mengayuh/mendayung). Pemerintah harus mengambil peran sebagai katalisator dalam memenuhi/memberikan pelayanan publik dengan melalui cara merangsang sektor swasta, pemerintah lebih berperan sebagai pengarah. Dengan konsep tersebut maka: (1) pemerintah harus menghasilkan kebijakan yang efektif yang lebih

banyak mengarahkan dari pada sebagai pelaksana; (2) pemerintah harus memotivasi pihak swasta untuk terlibat dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat; (3) dengan melibatkan swasta berarti pemerintah bisa lebih efektif dan efisien.

b. *Community-Owned Government: empowering rather than serving* (Pemerintahan Milik Masyarakat: member wewenang dari pada melayani). Pemerintah yang dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat dengan melibatkan masyarakat maka masyarakat akan ikut bertanggung jawab terhadap pelaksanaan keputusan tersebut. Dengan konsep tersebut maka: (1) adanya pemberdayaan masyarakat; (2) memanusiakan masyarakat; (3) meningkatkan rasa hendarbeni; (4) keputusan yang diambil sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

c. *Competitive Government: injecting competition into service delivery* (pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan). Pemerintah menumbuhkan semangat untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dengan melalui persaingan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan konsep tersebut maka: (1) pelayanan bisa lebih baik; (2) tidak ada monopoli pemberian pelayanan kepada masyarakat; (3) aparat menjadi kreatif, inovatif dan imajinatif.

d. *Mission-Driven Government: transforming rule-driven organizations* (pemerintahan yang digerakkan oleh Misi: Mengubah

organisasi yang digerakkan oleh peraturan). Tugas-tugas yang dilaksanakan aparat pemerintah lebih berorientasi kepada misi. Pelaksanaan program harus lebih fleksibel. Dengan konsep ini, maka: (1) misi organisasi pemerintahan harus jelas, (2) misi harus diketahui setiap aparat, (3) memberi keleluasaan kepada aparat/karyawan untuk mencapai misi tersebut, (4) pemerintah harus memahami kebutuhan masyarakat.

e. *Result Oriented Government; funding outcome, not inputs* (pemerintah yang berorientasi pada hasil: membiayai hasil bukan masukan). Pemerintahan yang menekankan pada hasil menekankan pentingnya untuk berorientasi pada hasil atau kinerja yang dicapai. Dengan konsep ini maka: (1) misi harus jelas, (2) tujuan harus jelas, (3) efisiensi pembiayaan diarahkan pada pencapaian hasil, (4) ukuran prestasi atau kinerja jelas.

f. *Customer-Driven Government: meeting the needs of the customer, not the bureaucracy* (Pemerintahan berorientasi pada pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan bukan kebutuhan birokrasi). Pemerintah melayani kebutuhan masyarakat atau memberi pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan harus memberikan pelayanan sebaik-baiknya baik kuantitas maupun kualitasnya kepada masyarakat. Bukan sebaliknya masyarakat yang memberikan pelayanan kepada pemerintah (birokrasi). Dengan konsep ini maka: (1) peran pemerintah sebagai abdi masyarakat

dapat dilaksanakan, (2) pemerintah harus mengidentifikasi kebutuhan dan kepentingan masyarakat, (3) perlu pemberdayaan masyarakat, (4) pelayanan bisa dilakukan dengan sebaik mungkin.

g. *Enterprising Government: earning rather than spending* (pemerintahan Wirausaha: Menghasilkan dari pada Membelanjakan). Pemerintah harus pandai menghasilkan dana (menggali sumber daya) bukan hanya pandai alam menghabiskan dana. Dengan konsep ini maka: (1) pemerintah harus kreatif, dan inovatif dalam menggali dana, (2) meningkatkan efektifitas dan efisiensi organisasi, (3) pandai menarik investor.

h. *Anticipatory Government: prevention rather than cure* (Pemerintahan Antisipatif: mencegah dari pada mengobati). Pemerintah harus berorientasi pada masa depan. Pemerintah tidak hanya mengatasi masalah-masalah yang telah terjadi tetapi juga mengantisipasi kemungkinan terjadinya masalah-masalah yang akan muncul di masa depan. Dengan konsep ini maka: (1) pemerintah dituntut mempunyai kemampuan memecahkan masalah, (2) peka terhadap situasi internal dan eksternal, (3) mampu mengidentifikasi situasi internal dan eksternal, (4) mampu menganalisis situasi internal dan eksternal, (5) dituntut mempunyai kemampuan mencegah timbulnya masalah.

i. *Decentralized Government: From hierarchy to participation and teamwork* (Pemerintahan Desentralisasi: Dari system hirarki

menuju partisipasi dan timkerja). Pemberian pelayanan kepada masyarakat dengan proses melalui tingkatan-tingkatan yang banyak tidak efektif dan efisien serta menyebabkan ketidakpuasan. System desentralisasilah yang efektif dan efisien. Dengan konsep ini maka: (1) pendelegasian wewenang, (2) melaksanakan manajemen partisipatif, (3) pelayanan yang efektif dan efisien.

j. *Market Oriented Government: leveraging change through the market* (Pemerintahan yang berorientasi pasar: mendorong perubahan melalui pasar). Pemerintah harus berorientasi pada pasar dalam arti berusaha menggunakan mekanisme pasar dari pada mekanisme birokrasi. Dengan konsep ini maka: (1) tingkat hirarki birokrasi cukup pendek, (2) pelayanan diberikan sesuai dengan kebutuhan atau permintaan masyarakat, (3) pemerintah harus peka terhadap kebutuhan masyarakat, (4) pemerintah bisa merestrukturisasi pasar (Osborne & Gaebler, 1992).

### 2.1.3 Perspektif *New Public Service* (NPS)

Munculnya perspektif *New Public Service* ini didukung oleh beberapa tulisan lain yang berkembang beberapa tahun sebelumnya sebagai reaksi terhadap dominasi perspektif *New Public Management* diberbagai belahan dunia. Pertama, Wamsley & Wolf (1996) melakukan kritik keras atas *Reinventing Government* dengan menyunting buku berjudul "*Refounding Democracy: Public*

*aministration.*” Wasley & Wolf mengumpulkan banyak tulisan yang melukiskan betapa pentingnya melibatkan masyarakat dalam administrasi publik dalam posisi sebagai warga negara bukan sekedar sebagai pelanggan. Buku tersebut menekankan betapa pentingnya *democratic government* yang mengedepankan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik.

Nilai-nilai seperti keadilan, transparansi dan akuntabilitas merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam pelayanan publik. Dalam buku *Pelayanan Publik Partisipatif* karya Purwanto (2005) menjelaskan paradigma NPS yang berpandangan bahwa responsivitas (tanggung jawab) birokrasi lebih diarahkan kepada warga negara (citizen’s) bukan clients, konstituen (constituent) dan bukan pula pelanggan (customer). Konsep NPS menuntut administrator publik agar wajib melibatkan masyarakat (sejak proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi) dalam pemerintahan dan tugas-tugas pelayanan umum lainnya, dengan tujuan untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik, sesuai dengan nilai-nilai dasar demokrasi, serta mencegah potensi terjadinya korupsi birokrasi.

Konsep *New Publik Servis*, menjalankan administrasi pemerintahan tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. Misi organisasi publik tidak sekedar memuaskan pengguna jasa (*customer*) tapi juga menyediakan pelayanan barang

dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban publik. Ada tujuh prinsip *New Publik Servis* (NPS) yang dijelaskan oleh Denhardt dan Denhardt (2003) yakni :

1. Peran utama dari pelayanan publik adalah membantu masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama, dari pada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat ke arah yang baru.
2. Administrasi publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut sebagai kepentingan publik.
3. Kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsive melalui upaya-upaya kolektif dalam proses kolaboratif.
4. Kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama dari pada agregasi kepentingan pribadi para individu.
5. Para pelayan publik harus memberi perhatian tidak semata pada pasar, tetapi juga aspek hukum dan peraturan perundang-undangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standard professional dan kepentingan warga masyarakat.

6. Organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang menghargai semua orang.
7. Kepentingan publik lebih dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat, dari pada oleh manager wirausaha yang bertindak seakan-akan uang milik mereka.

Membuang sisi buruk OPA dan NPM, Denhardt dan Denhardt (2003) selanjutnya mengembangkan paradigma baru yang disebut *New Public Service* (NPS). Paradigma NPS ini dibangun berdasarkan (1) *theories of democratic citizenship*, (2) *models of community and civil society*, (3) *organizational humanism and the new public administration*, and (4) *post-modern public administration*. Inti dari *Theories of Democratic Citizenship* adalah warga Negara tidak hanya dilihat dari status legalnya yaitu hak dan kewajibannya, namun juga dari tanggung jawabnya terhadap hal-hal yang terkait dengan isu-isu lebih luas karena warga Negara termasuk, bahkan menjadi elemen fundamental dalam sebuah komunitas politik. Kewarganegaraan lebih berkaitan dengan kapasitas warga Negara untuk mampu mempengaruhi corak kehidupan system politik.



Pemerintah dibentuk untuk menjamin agar warga Negara dapat membuat sejumlah pilihan yang sesuai dengan kepentingannya, misalnya melalui pemilu, penunaian hak-hak individualnya dan pemenuhan altruisme politik. Semua itu akan mendorong individu untuk mau terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan bukan semata-mata demi kepentingan pribadinya, namun lebih pada kepentingan publik yang lebih luas. Dengan demikian, warga Negara kian berdaya melibatkan diri secara aktif, intensif dan mampu menjalankan sebuah pemerintahan yang efektif (*they would run the government*).

Terdapat tujuh hal penting yang dapat dijadikan pedoman praktis atau pelajaran praktis dalam penyelenggaraan pelayanan publik demokratis berdasarkan pendekatan *new public service* (Denhard & Denhardt, 2003), yaitu:

1. *Serve citizen, not customers*

Administrator publik bekerja untuk Kepentingan publik (*publik interest*) dan bukan untuk kepentingan diri sendiri (*self-interest*). Kepentingan publik lebih merupakan hasil dari sebuah dialog tentang nilai-nilai bersama (*shared values*) dari pada merupakan agregasi dari kepentingan individu. Oleh karena itu, pegawai pemerintah tidak hanya semata-mata merespon tuntutan pelanggan yang beragam dan saling berupaya memaksimalkan kepentingan dirinya sendiri tetapi seharusnya lebih memusatkan

diri kepada upaya membangun hubungan saling percaya dan kolaborasi yang kuat antar warga Negara sebagai pemilik dan penjaga hak serta kewajiban bagi komunitas yang lebih luas.

2. *Seek the publik interest*

Administrator publik harus berperan aktif membangun paham bersama dan kolektif tentang kepentingan publik. Tujuannya bukan untuk menemukan solusi yang cepat atas dasar pilihan individu, tetapi untuk membangun kreasi lahirnya kepentingan dan tanggung jawab bersama.

3. *Value citizenship over entrepreneurship*

Kepentingan publik bisa dicapai dengan lebih baik jika dilakukan oleh pegawai pemerintah bersama warga Negara yang terikat dengan komitmen untuk memberikan kontribusi terbaik bagi masyarakat dari pada para manajer wirausaha yang bertindak organisasi dan uang publik itu adalah miliknya.

4. *Think strategically*

Kebijakan dan program yang sangat dibutuhkan oleh publik hanyalah bisa dicapai secara efektif dan bertanggung jawab lewat usaha/upaya bersama lewat proses kolaboratif.

5. *Recognize that accountability is not simple*

Pegawai pemerintah haruslah lebih responsive dan atentif dari pada pasar; dan mereka juga harus bekerja berdasarkan ketentuan status, hukum, konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar professional dan kepentingan warga.

6. *Serve rather than steer*

Semakin pentingnya aparat pemerintah mendayagunakan kepemimpinan berbasis nilai bersama dalam membantu warganya untuk mengartikulasikan dan menemukan kepentingan bersama daripada berusaha mengendalikan atau mengarahkan masyarakat menuju ke arah yang baru.

7. *Value people, not just productivity*

Organisasi publik dan seluruh jaringannya dalam berpartisipasi mencapai kepentingan publik akan berhasil dalam jangka Panjang bila mereka bisa berjalan lewat proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan atas rasa saling menghormati pada semua orang.

Ketujuh prinsip tersebut merupakan sebuah kesatuan yang utuh demi tercapainya sebuah *Inklinasi* pemerintah untuk memberikan sesuatu yang terbaik bagi warganya sesuai dengan apa yang diinginkan dan diharapkan dengan cara yang lebih humanis (Islamy, 2002).

## **2.2 Kebijakan Publik dalam Perspektif Administrasi Publik**

Kebijakan publik merupakan bagian terpenting dari kajian ilmu administrasi publik. Dewasa ini, kajian-kajian kebijakan publik terus berkembang seiring dengan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks akan pentingnya kebijakan publik yang baik. Kebijakan publik menjadi pilar penting dalam penyelenggaraan Negara. Menjadi tonggak keberhasilan dalam program-program pemerintahan untuk pembangunan dan pengembangan dalam suatu negara. Kebijakan publik merupakan penentu dari kesuksesan Negara dalam rangka menciptakan ketentraman, kesejahteraan dan keadilan dalam kehidupan masyarakat.

Perumusan Kebijakan dalam Administrasi Publik adalah aspek dari kegiatan pemerintahan. Administrasi publik merupakan salah satu bagian dari ilmu administrasi yang erat kaitannya dengan proses politik, terutama kaitannya dengan perumusan berbagai kebijakan negara, sehingga administrasi publik itu, sudah dikenal sejak keberadaan sistem politik di suatu negara. Menurut Kasim dalam Kadir (2020), administrasi publik sangatlah berpengaruh tidak hanya terhadap tingkat perumusan kebijakan, karena memang administrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan program yang telah ditentukan oleh pembuat kebijakan politik.

Dalam konteks politik, administrasi publik sangat berperan dalam perumusan kebijakan Negara. Kadir (2020) berpendapat, Administrasi publik mempunyai suatu peranan yang sangat penting dalam perumusan kebijakan negara dan oleh karenanya merupakan bagian dari proses politik.

*“Public administration has an important role in the formulation of public policy and is thus part of the political process”.*

Dalam tatanan keilmuan, kebijakan publik dapat dipandang sebagai suatu proses yang berkesinambungan dan saling terkait yang dilakukan oleh pemerintah bersama stakeholders lain dalam mengatur, mengelola dan menyelesaikan berbagai urusan publik, masalah publik dan sumber daya yang ada untuk kepentingan bersama. Berbagai proses tersebut meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan.

Kebijakan publik merupakan salah satu dimensi pokok dalam ilmu dan praktik Administrasi Publik. Karena melalui instrumen ini, segala aktivitas kehidupan bernegara, dan bermasyarakat mulai dilakukan oleh birokrasi, plus pihak swasta dan masyarakat. Dalam konteks organisasi, baik yang berukuran kecil maupun yang berukuran besar, seperti suatu bangsa, kebijakan publik merupakan instrumen nyata yang menggambarkan hubungan yang riil antara pemerintah dan masyarakat. Hal ini karena melalui kebijakan publik inilah segala proses penyelenggaraan Negara, pembangunan dan pelayanan publik akan mulai berjalan. Kebijakan publik sebagai titik awal (starting point) pengoperasian program-program dan/atau kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah, masyarakat dan swasta.

Kebijakan Publik merupakan suatu proses formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan yang berkesinambungan dan saling terkait, yang

dilakukan oleh pemerintah dengan stakeholder dalam mengatur, mengelola dan menyelesaikan berbagai urusan publik, masalah publik dan sumber daya yang ada untuk kemaslahatan publik.

Ketiga tahap tersebut tidak bisa terpisah satu dengan lainnya, bahkan saling tergantung satu dengan lainnya. Meskipun dalam formulasi kebijakan publik sudah dilakukan secara baik, belum tentu kebijakan itu dapat self-executing dan dapat mengalami kesuksesan. Tahap implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan juga menjadi tahapan yang penting untuk menilai secara keseluruhan bahwa kebijakan itu berhasil menjadi tahapan yang penting untuk menilai secara keseluruhan bahwa sebuah kebijakan publik itu berhasil mencapai tujuan dan sasaran secara optimal bagi kepentingan bersama.

Thomas Dye (2008) menyebutkan kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan “(*public policy is whatever governments choose to do or not to do*)”. Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah di samping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Sebagai contoh, ketika pemerintah mengetahui bahwa ada jalan raya yang rusak dan dia tidak membuat kebijakan untuk memperbaikinya, berarti pemerintah sudah mengambil kebijakan. Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa, kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah,

bukan organisasi swasta. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Sejumlah ahli pada wacana teori, mengutarakan pendapatnya dalam menafsirkan definisi Kebijakan Publik. Salah satu paradigma administrasi publik adalah paradigma kebijakan publik. Paradigma ini memfokuskan perhatian dan analisisnya pada keseluruhan proses kebijakan, mulai dari perumusan kebijakan, pelaksanaan, pengawasan, dan penilaian kinerja yang harus dilakukan sistem administrasi public.

David Easton (1957). Menjelaskan "*Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society*". Kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah/paksa kepada seluruh masyarakat. Adapun definisi kebijakan public yang dikemukakan oleh Carl J. Friedrich (1963). "*Public policy is a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose*". Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Sejalan dengan definisi yang dikemukakan diatas, Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan (1950). "*Public policy is a projected program of goals,*

*values and practices*” yakni Kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah. Serta definisi oleh George C. Edwards III & Ira Sharkansky (1978:2) dimana. Kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Adapun W.I. Jenkins (1978). *“Public policy is a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve”*. Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling terkait yang ditetapkan oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi di mana keputusan-keputusan itu pada dasarnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor.

James E. Anderson (2014). *“Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials”*. Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Chief J.O. Udoji (1981). *“Public policy is an sanctioned cause of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large”*. Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang memiliki sanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu



yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat. Kebijakan publik menurut Easton (1969) merupakan pemanfaatan strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah- masalah publik atau pemerintah. Menurutnya, kebijakan publik merupakan bentuk intervensi negara untuk melindungi kepentingan masyarakat (kelompok) yang kurang beruntung.

Dari deretan definisi diatas dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan adalah sebuah keputusan-keputusan yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang untuk kepentingan-kepentingan publik yang diatur sedemikian rupa untuk dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan sebagai konsekuensi logis dalam tindakan dan pernyataan oleh pemerintah. Para ahli administrasi publik telah meletakkan fungsi perumusan kebijakan negara sebagai bagian yang sama pentingnya dengan fungsi pelaksanaan kebijakan negara. Hal tersebut sama dengan apa yang dikemukakan (Dunn, 2001) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian pilihan tindakan pemerintah (termasuk pilihan untuk tidak bertindak) guna menjawab tantangan-tantangan yang menyangkut kehidupan masyarakat.

Kebijakan adalah setiap hubungan antara lembaga pemerintah dengan lingkungannya. Kebijakan tidak selalu diwujudkan dalam bentuk pernyataan- pernyataan tertulis, melainkan juga setiap tindakan pemerintah. Kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah/paksa kepada seluruh masyarakat. Kebijakan publik adalah

serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah. Kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling terkait yang ditetapkan oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi di mana keputusan-keputusan itu pada dasarnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor. Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang memiliki sanksi yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar yang mengarah pada suatu tujuan tertentu warga masyarakat. Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Kebijakan publik merupakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat

publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah.

Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Makna dan hakikat kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dilaksanakan oleh Pejabat Pemerintah yang berwenang untuk kepentingan masyarakat (*public interest*). Kepentingan masyarakat ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan dan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan dari rakyat.

Terdapat dua jenis aliran tentang kebijakan publik, yaitu: Kontinentalis dan Anglo Saxsonis. Pemahaman kontinentalis melihat bahwa kebijakan publik adalah turunan dari hukum, utamanya hukum publik ataupun hukum tatanegara. Sehingga kebijakan publik dilihat sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara. Pada pemahaman kontinental kebijakan

publik dipahami sebagai produk dari legislatif dan eksekutif. Oleh peneliti, disinilah menjadi poin dari penelitian yang akan dilakukan. Melihat hubungan yang terbangun antara Pemerintah Daerah/Eksekutif dan Legislatif/DPRD, begitu kuat.

Sedangkan pada pemahaman Anglo-Saxon memahami kebijakan publik sebagai turunan dari proses politik-demokrasi. Kebijakan publik dilihat sebagai produk interaksi antara negara dan publik. Gagasan dasarnya adalah bahwa semua orang mempunyai hak dan kebebasan yang sama. Prinsip yang digunakan adalah *egalitarianisme*, yang tidak berhenti pada tingkat antar-individu, tetapi juga antara individu dan negara. Model kebijakan 'anglo saxon' biasanya sangat sederhana. Sebuah Undang-Undang biasanya lengkap hingga bagaimana pelaksanaannya. (Suratman, 2017).

### **2.3 Formulasi Kebijakan Publik**

Formulasi kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. (Lindlom, 1986). Para ahli lainnya menyebutkan, bahwa dalam proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat. Untuk memahami siapa sebenarnya merumuskan kebijakan lebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pemeran, bagian atau peran apa yang dimainkan, wewenang dan bentuk kekuasaan yang mereka miliki, serta

bagaimana pola hubungan yang terbangun antar aktor tersebut. Para aktor tersebut, bisa dari Pemerintah ataupun Non-Pemerintah. Namun pada penelitian ini, kita akan berfokus membahas pada pola Interaksi Eksekutif dan Legislatif.

Tahap formulasi kebijakan sebagai suatu proses yang dilakukan secara struktur dengan melibatkan para stakeholders (aktor) untuk menghasilkan serangkaian tindakan dalam memecahkan masalah publik melalui identifikasi dan analisis alternatif, tidak terlepas dari nilai-nilai yang memengaruhi tindakan para aktor dalam proses tersebut. Pada tahap inisiasi formulasi kebijakan, aktor-aktor yang banyak berperan adalah eksekutif dan birokrat. Permasalahan yang berhasil menjadi agenda kebijakan pemerintah diolah dahulu oleh eksekutif (presiden beserta staf penasihat dan menteri-menteri) serta jajaran birokrat level atas menjadi rancangan UU Perpu. Untuk kebijakan yang menjadi wewenang daerah otonom yang berperan adalah Kepala Daerah beserta Stafnya.

Pada tahap legislasi kebijakan, yang paling berperan adalah aktor-aktor dari badan legislatif karena rancangan atau proposal program (beserta rencana anggarannya) harus mendapatkan persetujuan aktoraktor legislatif sebelum dapat dijalankan. Revisi, reinterpretasi atas proposal yang diajukan pemerintah sangat mungkin terjadi pada tahap ini. Partai-partai politik (melalui wakil-wakilnya) saling berebut pengaruh. Kompromi, koalisi, negosiasi, dan advokasi juga terjadi dalam proses ini. Advokasi pada proses hearing (dengar pendapat) juga melibatkan peran aktor dari badan

eksekutif dan birokrat, serta aktor *outside government* yang berkaitan dengan permasalahan. Tingkat konflik yang terjadi dalam tahap ini cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan tahap-tahap lainnya.

### 2.3.1 Komponen Formulasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik mengandung tiga komponen penting yang saling berkaitan dalam proses formulasi kebijakan publik, yaitu pelaku kebijakan, isi kebijakan, dan lingkungan kebijakan.

#### 1. Pelaku/Aktor Kebijakan

Orang-orang atau pelaku yang terlibat dalam perumusan kebijakan disebut aktor kebijakan. Menurut James Anderson, aktor kebijakan dibagi dalam dua peran, yaitu pelaku resmi dan pelaku tidak resmi.

##### a. Pelaku Resmi

Pelaku resmi adalah pemerintah yang terdiri atas legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Legislatif adalah lembaga yang bertugas merumuskan dan membentuk kebijakan berupa undang-undang dan menjadi sebuah kebijakan. Undang-undang tersebut menjadi payung hukum bagi pembuatan kebijakan publik pada level berikutnya, seperti instruksi presiden, peraturan pemerintah, keputusan-keputusan hingga peraturan daerah di bawahnya.

Setelah kebijakan dibuat oleh lembaga legislatif, fungsi eksekutif adalah melaksanakan kebijakan publik tersebut atau mengimplementasikan kepada publik tentang isi dari sebuah kebijakan yang telah lahir. Lembaga pemerintah yudikatif bertugas mengawasi dan memberikan pertimbangan sanksi apabila terdapat kesalahan atau kekeliruan dalam proses implementasi sebuah kebijakan publik.

b. Pelaku Tidak Resmi

Pelaku tidak resmi berasal dari luar lembaga pemerintah, seperti kelompok kepentingan, partai politik, organisasi massa, warga negara, dan individu. Pelaku ini tidak mempunyai peran dalam pengambilan keputusan kebijakan, tetapi berperan dalam memberikan saran, usul, masukan, bahkan intervensi kepada pelaku resmi pembuat kebijakan agar dapat meloloskan atau menggunakan bentuk kebijakan yang mereka inginkan.

2. Lingkungan Kebijakan

Teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan. Tuntutan terhadap kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan dan ditransformasikan dalam suatu sistem politik. Akan tetapi, proses perumusan kebijakan publik yang

dihasilkan tentu memerhatikan pula faktor sumber daya alam, iklim, topografi, jumlah penduduk, distribusi penduduk, lokasi spasial, kebudayaan, struktur sosial, sistem ekonomi, dan politik. Dalam kasus kebijakan tertentu perlu diperhatikan pula lingkungan internasional dan kebijakan internasional (Anderson, 1979). Lingkungan sangat berpengaruh terhadap isi kebijakan, sebab dari lingkunganlah pelaku kebijakan dapat menyusun sebuah strategi pembuatan suatu isi kebijakan bagi ruang publik. Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat sehingga pelaku kebijakan dalam membuat kebijakan publik harus memerhatikan lingkungan tuntutan sebuah kebijakan berasal.

### 3. Isi Kebijakan

Isi kebijakan adalah hasil akhir dari sebuah formulasi kebijakan yang telah terwujud dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, atau peraturan daerah. Wujud dari kebijakan publik tersebut tertuang dalam isi kebijakan yang memuat pertimbangan, penetapan, dan keputusan yang selanjutnya terdiri atas bab dan pasal hingga aturan-aturan tambahan. Isi dari kebijakan tentu disesuaikan dengan kondisi lingkungan setempat, yaitu awal kebijakan itu berasal. Apabila



isi kebijakan tidak diarahkan pada suatu kondisi lingkungan yang sesuai, akan terjadi kegagalan implementasi kebijakan publik. Isi kebijakan tentu harus mengakomodasi kepentingan publik, bukan kepentingan golongan tertentu sehingga dapat menjawab tuntutan masyarakat.

#### 4. Hubungan antara Pelaku Kebijakan, Lingkungan, dan Isi Kebijakan

##### a. Pelaku Kebijakan dan Lingkungan Kebijakan

Kebijakan dibuat untuk memenuhi tuntutan masyarakat atau publik yang menginginkan adanya sebuah perubahan. Pelaku kebijakan terdiri atas kelompok masyarakat, organisasi profesi, partai politik, badan-badan pemerintah, wakil rakyat, dan analisis kebijaksanaan. Mereka bertugas membuat kebijakan atas masukan dari lingkungan tempat lahir sebuah isu tentang kebijakan.

Lingkungan kebijakan adalah suasana tertentu ketika kejadian di sekitar isu kebijakan timbul, memengaruhi, dan dipengaruhi juga oleh pelaku kebijakan. Pelaku kebijakan dalam menyusun sebuah kebijakan tentunya harus berdasarkan *input* yang berasal dari lingkungan yang berpangkal pada masyarakat atau publik. Lingkungan lahir karena adanya tuntutan, harapan, atau keinginan. Selanjutnya,

hal ini oleh pelaku kebijakan dijadikan sebuah kebijakan untuk publik.

b. Pelaku Kebijakan dan Isi Kebijakan

Pelaku kebijakan dalam menentukan isi kebijakan tetap memerhatikan dan berpedoman pada lingkungan tempat isu kebijakan itu muncul dan diangkat sebagai suatu permasalahan. Dalam pembuatan suatu kebijakan yang akan diimplementasikan kepada publik, pelaku kebijakan harus melihat secara subjektif atas dasar kesadaran para pelaku kebijakan teradap pilihan-pilihan yang tersedia untuk mengatasi masalah masyarakat banyak. Isi kebijakan juga tetap diusahakan agar dapat menyentuh secara langsung dan bermanfaat pada ruang publik. Dalam menyusun sebuah kebijakan, pelaku kebijakan harus melakukan proses kebijakan dan proses analisis atas isi kebijakan tersebut.

Berdasarkan proses dan analisis dalam mengambil dan membuat keputusan, pelaku kebijakan dengan mudah menyusun sebuah isi kebijakan yang sesuai dengan kondisi yang dibutuhkan. Pelaku kebijakan meng-*input* masukan dari publik melalui *agenda setting*, kemudian dirumuskan, ditetapkan, dilaksanakan, dan dievaluasi sehingga kebijakan itu layak atau tidak bagi ruang publik.

c. Lingkungan dan Isi Kebijakan

Lingkungan sangat berpengaruh terhadap isi kebijakan sebab dari lingkunganlah pelaku kebijakan dapat menyusun sebuah strategi pembuatan suatu isi kebijakan bagi ruang publik. Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat keberadaannya mengikat. Pemerintah dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Dalam melahirkan sebuah keputusan atau isi kebijakan, para pelaku kebijakan meng-*input* berbagai masukan dari lingkungan, yaitu lingkungan tempat publik berada sangat berpengaruh terhadap isi suatu kebijakan. Sudah tentu setiap lingkungan mempunyai kondisi yang berbeda-beda sehingga perbedaan lingkungan ini akan berpengaruh pada isi kebijakan yang akan dibuat. Isi kebijakan yang lahir belum tentu akan dengan cepat dan mudah diterima oleh lingkungan yang berbeda.

Artinya, lingkungan sangat berpengaruh terhadap lahirnya sebuah isi kebijakan sebab dari lingkungan yang bergejolak akan lahir sebuah *agenda setting* yang oleh pelaku kebijakan sangat layak untuk dapat dijadikan sebuah kebijakan bagi

publik. Jika lingkungan kurang memberikan pengaruhnya, kebijakan yang lahir pun akan kurang bermanfaat bagi publik.

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa antara lingkungan dan isi kebijakan sangat berpengaruh bagi pelaku kebijakan dalam mengambil sebuah keputusan dalam melahirkan sebuah isi dari sebuah kebijakan bagi masyarakat luas.

### 2.3.2 Model Formulasi Kebijakan Publik

Anderson, Winarno, dan Wibawa dalam (Anggara, 2014) mengemukakan bahwa ada nilai-nilai yang memengaruhi tindakan para pembuat keputusan dalam proses kebijakan dapat dibagi dalam beberapa kategori, adalah sebagai berikut:

#### a. Nilai - Nilai Politik

Keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu. Seperti umumnya pada paradigma kritis dalam kebijakan publik, dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan dalam fokus kajiannya. Apabila melepaskan kenyataan politik dari proses pembuatan kebijakan publik, kebijakan yang dihasilkan akan miskin aspek lapangannya, sementara kebijakan publik tidak pernah steril dari aspek politik. Berdasarkan konteks ini, proses formulasi kebijakan dipahami sebagai proses pengambilan keputusan yang sangat

ditentukan oleh faktor kekuasaan, yaitu sumber-sumber kekuasaan berasal dari strata sosial, birokrasi, akademis, profesionalisme, kekuatan modal, dan sebagainya.

b. Nilai - Nilai Organisasi

Keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi (*sanction*) yang dapat memengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya. Pada tataran ini tindakan yang dilakukan oleh para stakeholders lebih dipengaruhi serta dimotivasi oleh kepentingan dan perilaku kelompok sehingga produk-produk kebijakan yang dihasilkan lebih mengakomodasi kepentingan organisasi daripada kepentingan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, diperlukan adanya perangkat sistemis yang mampu mengeliminasi kecenderungan tersebut.

c. Nilai - Nilai Pribadi

Keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan, dan sebagainya. Proses formulasi kebijakan dalam konteks ini lebih dipahami sebagai suatu proses yang terfokus pada aspek emosi manusia, personalitas, motivasi, dan hubungan interpersonal. Fokus dari pandangan ini adalah siapa mendapatkan nilai, waktu mendapatkannya nilai, dan cara mengaktualisasikan nilai yang telah dianutnya.

#### d. Nilai-nilai Kebijakan

Keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dapat dipertanggungjawabkan. Contohnya nilai moral, keadilan, kemerdekaan, kebebasan, kebersamaan, dan lain-lain. Pandangan ini melihat pembuat kebijakan sebagai personal mampu merespons stimulasi dari lingkungannya. Artinya, di sini akan banyak terlihat tentang seorang pembuat kebijakan mengenali masalah, cara menggunakan informasi yang dimiliki, cara menentukan pilihan dari berbagai alternatif yang ada, cara memersepsi realitas yang ditemui, serta cara informasi diproses dan dikomunikasikan dalam organisasi.

#### e. Nilai-nilai Ideologi

Nilai-nilai ideologi seperti nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijakan, baik kebijakan dalam negeri maupun luar negeri. Selain itu, ideologi juga masih merupakan sarana untuk merasionalisasikan dan melegitimasi tindakan-tindakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Masalah nilai dalam diskursus analisis kebijakan publik merupakan aspek metapolicy karena menyangkut substansi, perspektif, sikap dan perilaku, baik yang tersembunyi maupun yang dinyatakan secara terbuka oleh para aktor yang bertanggung jawab dalam perumusan kebijakan publik. Masalah nilai menjadi relevan untuk dibahas karena ada satu

anggapan yang mengatakan bahwa idealnya pembuat kebijakan seharusnya memiliki kearifan sebagai seorang filsuf raja, yang mampu membuat serta mengimplementasikan kebijakannya secara adil sehingga dapat memaksimalkan kesejahteraan umum tanpa melanggar kebebasan pribadi.

Walaupun demikian, realita menunjukkan bahwa banyak keputusan kebijakan tidak mampu memaksimalkan ketiga nilai tersebut di atas. Selain itu, tidak ada bukti pendukung yang cukup meyakinkan bahwa nilai yang satu lebih penting dari nilai yang lain. Oleh karena itu, keputusan kebijakan harus memperhitungkan multinilai (multiple values). Kesadaran akan pentingnya multiple values dilandasi oleh pemikiran ethical pluralism, yaitu dalam teori pengambilan keputusan disebut dengan istilah multiobjective decision making. Pada tataran ini, para pembuat kebijakan idealnya memerhatikan semua dampak, baik positif maupun negatif dari tindakannya, tidak hanya bagi para warga unit geopolitik, tetapi juga warga yang lain, bahkan generasi pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, proses pembuatan kebijakan yang bertanggung jawab merupakan proses yang melibatkan interaksi antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin organisasi profesional, para administrator, dan para politisi.

Dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan

dari fokus kajiannya. Apabila melepaskan kenyataan politik dari proses pembuatan kebijakan publik, kebijakan publik yang dihasilkan akan miskin aspek lapangannya. Sebuah produk kebijakan publik yang miskin aspek lapangannya akan menemui banyak persoalan pada tahap penerapan berikutnya. Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, hal-hal yang terjadi pada tahap ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat pada masa yang akan datang. Perlu adanya kehati-hatian lebih dari para pembuat kebijakan ketika akan melakukan formulasi kebijakan publik. Formulasi kebijakan publik yang baik adalah formulasi kebijakan publik yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi.

Nugroho (2008) memberikan landasan penting dalam proses kebijakan publik. Bahwa dalam kebijakan publik memiliki urutan dalam prosesnya, yakni:

1. Kepercayaan akan kebaikan. Bahwa setiap kebijakan publik adalah baik. Kebaikan dalam kebijakan publik tertuang dalam orientasi dan filosofi yang dibangun dalam mewujudkan kepentingan publik/masyarakat. Setiap kebijakan secara prinsip adalah baik dan untuk kebaikan bersama. Maka ketika kebijakan itu diimplementasikan dan betul-betul dirasakan manfaat dan tujuannya oleh masyarakat, kekuatan trust masyarakat terhadap pemerintah akan semakin tinggi. Namun demikian, setiap kebijakan tentunya



harus meyakinkan masyarakat akan implikasi dari kebijakan itu, sehingga dapat diterima secara mayoritas dan tidak menimbulkan persoalan baru.

2. Nilai-nilai dan norma-norma. Kebijakan juga mempunyai nilai dan norma yang terkandung di dalamnya. Setelah diterimanya atas kebijakan publik oleh masyarakat, maka yang perlu kuatkan adalah nilai-nilai dan norma-norma yang terkandung di dalam kebijakan itu. Apakah sudah sesuai dengan norma yang ada atau tidak. Atau nilai yang terkandung dalam sebuah kebijakan melanggar kode etik atau nilai substansi dari kebijakan itu sendiri. Unsur nilai dan norma adalah urutan yang tidak boleh diabaikan bagi pengambil kebijakan, karena nilai dan norma itulah yang mengantarkan kebijakan itu pada keberhasilannya.
3. Institusional politik. Lembaga pemerintahan merupakan lembaga publik yang dibangun berdasarkan asas demokrasi. Proses kepemimpinan dalam lembaga negara dianut berdasarkan sistem politik. Jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan adalah berdasarkan pilihan politik. Presiden, Gubernur, dan Wali Kota/Bupati adalah jabatan politik. Oleh karena itu, kebijakan kebijakannya berdasarkan pertimbangan politik. Setelah melihat aspek nilai-nilai dan norma-norma dalam suatu kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah masuk ke ruang institusi politik. Diterima atau tidak kebijakan itu adalah menjadi kebijakan. Berbagai

pertimbangan dan kemungkinan kemungkinan menjadi pilihan terbaik dalam proses politik di dalamnya. Koalisi berjalan seiring dan terintegrasi sesuai dengan kesepakatan bersama untuk tujuan bersama yang membentuk sebuah kebijakan publik.

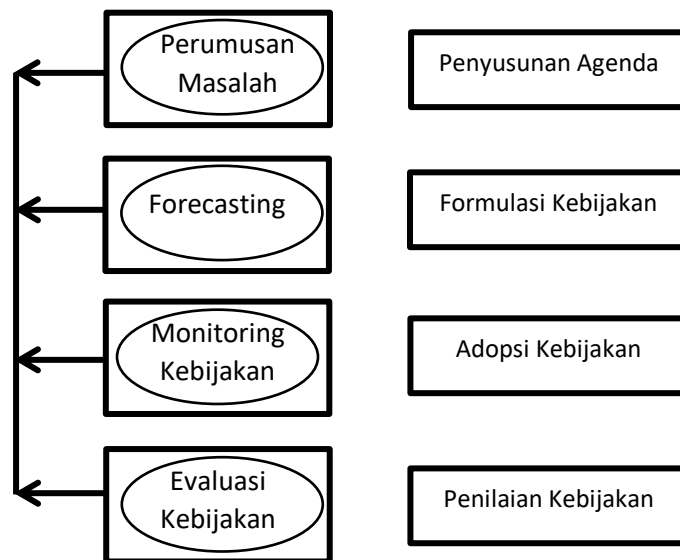
4. Proses politik. Kebijakan sebagai produk dari proses politik. Kebijakan yang sudah masuk ke institusionalisasi politik akan menghasilkan sebuah keputusan bersama. Lobby-lobby maupun pendekatan-pendekatan dalam sebuah kebijakan adalah lumrah untuk menggolkan sesuai dengan visi, misi, dan tujuan dari kebijakan itu. Adalah yang terbaik produk yang dihasilkan ketika palu di tok yang menandakan kebijakan itu berlaku untuk diimplementasikan bersama.
5. Kinerja kebijakan atau kegagalannya yang menghasilkan kepercayaan baru tentang kebaikan memperkuat adanya kebijakan.

William Dunn (2001) berpandangan, perumusan kebijakan (*policy formulation*) yakni pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Winarno (2012) mengemukakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk di pilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah. (Islamy, 2000) menyebutkan perumusan kebijakan sebagai alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, dalam memahami proses perumusan kebijakan perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan.

Berdasarkan pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan merupakan cara untuk memecahkan suatu masalah yang di bentuk oleh para aktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada dan dari sekian banyak alternatif pemecahan yang ada maka dipilih alternatif kebijakan yang terbaik.

William Dunn (2001) menjabarkan proses Kebijakan Publik sebagai berikut:

Gambar 2. 1  
Proses Kebijakan Publik



Sumber: William Dunn (2001)

Berdasarkan gambar diatas dapat dijelaskan bahwasannya analisis kebijakan publik bahwasannya adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkain kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan,

dan penilai kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, peramalan (forecasting), rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual. Adapun penjabaran akan hal tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

a. Perumusan masalah (Penyusunan Agenda)

Membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebab yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru. Dapat disimpulkan bahwa dalam proses agenda setting merupakan aktivitas para aktor yang berkepentingan untuk pengkajian dan mengidentifikasi isu-isu kebijakan yang akan dijadikan prioritas pembahasan. Dalam proses perumusan APBD isu-isu kebijakan dapat berbentuk kegiatan-kegiatan pembangunan dan target yang ingin dicapai oleh pemerintahan daerah dalam masa yang akan datang.

b. Forecasting (Peramalan/Formulasi kebijakan)

Memberikan informasi, ramalan, mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila membuat kebijakan. Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternative. Peramalan dapat menguji masa depan yang potensial dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau

yang diusulkan dan mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan.

c. Rekomendasi kebijakan

Rekomendasi membuahakan pengetahuan yang sangat relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administrasi bagi implementasi kebijakan.

d. Implementasi Kebijakan

Pemantauan/atau monitoring menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mengenai akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya.

e. Evaluasi kebijakan

Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan. Hal tersebut menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan; tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Pakar Kebijakan Publik lainnya, Anderson (2003) juga mengutarakan pandangannya dalam tahapan kebijakan. Menurut Anderson (2003), proses kebijakan melalui tahap-tahap sebagai berikut:

a. Identifikasi masalah

Fokus di sini adalah bagaimana masalah-masalah yang mungkin menjadi sasaran kebijakan publik diidentifikasi dan dispesifikasikan. Identifikasi masalah kebijakan dapat didefinisikan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan di antara orang-orang dan untuk itu dicari bantuan atau perbaikan melalui tindakan pemerintah. Tahap perumusan masalah diawali dengan pengakuan atau dirasakannya keberadaan situasi masalah. Situasi masalah dapat dilakukan dengan *menemukenali (scanning) terhadap masalah (pengenalan masalah)*. Penting untuk mengetahui mengapa beberapa masalah ditindaklanjuti dan yang lain diabaikan. Evaluasi suatu kebijakan juga memerlukan informasi tentang substansi dan dimensi masalah sasaran untuk menilai efektivitas kebijakan

b. Agenda Setting

Penyusunan agenda kebijakan diawali dari suatu masalah yang muncul di masyarakat. Masalah ini dapat diungkapkan oleh seseorang sebagai suatu masalah pribadi. Kemudian berkembang lebih lanjut menjadi masalah publik. Agenda setting pada intinya berusaha untuk

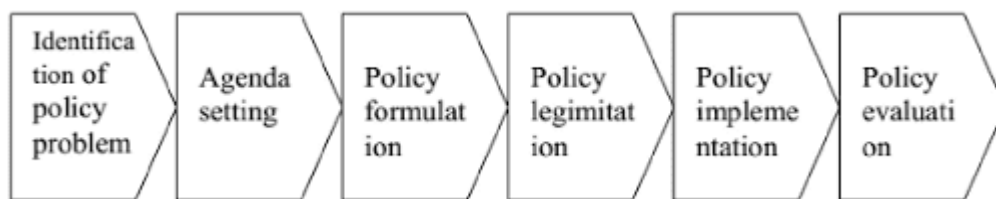
memunculkan masalah kepada publik sehingga publik menganggap penting terhadap suatu masalah yang sedang bergulir dimasyarakat dan dianggap sebagai suatu permasalahan yang membutuhkan tindakan kebijakan publik. Untuk membuat suatu masalah menjadi suatu masalah publik yang kemudian berakhir pada lahirnya kebijakan publik, tentu membutuhkan *agenda setting* untuk membangun opini dan menggerakkan elemen-elemen masyarakat atau aktor-aktor yang berkepentingan sehingga lahir kebijakan publik sebagai mana yang diharapkan.

c. Formulasi

Formulasi mencakup penciptaan, identifikasi, atau peminjaman usulan tindakan, sering disebut alternatif atau opsi, untuk menyelesaikan atau memperbaiki masalah publik. Perumusan kebijakan melibatkan pengembangan tindakan yang diusulkan yang relevan dan dapat diterima (sering disebut alternatif, proposal, atau opsi) untuk menangani masalah publik. Perumusan kebijakan tidak selalu berujung pada undang-undang, perintah eksekutif, atau aturan administratif. Para pembuat kebijakan mungkin memutuskan untuk tidak mengambil tindakan positif atas suatu masalah, melainkan membiarkannya, membiarkan masalahnya berjalan dengan sendirinya. Atau mereka mungkin tidak dapat menyetujui apa yang harus dilakukan.

Pakar lain, Thomas R. Dye (2013) tahap proses kebijakan yang hampir mirip dengan model Anderson, dkk. pada model Dye terlihat bahwa proses kebijakan Anderson, dkk. mendapatkan satu tambahan tahap sebelum agenda setting, yaitu identifikasi masalah kebijakan.

Gambar 2. 2  
Proses Kebijakan Publik



Sumber: Thomas R. Dye (2013)

Dalam hal ini Dye (2013) melihat tahapan pra penentuan agenda (*agenda setting*) yang terlewatkan oleh Anderson, dkk.. Selain itu Dye juga menggantikan tahap *policy adoption* dengan *policy legitimation*. Namun dalam hal ini pergantian ini tidak memiliki perbedaan mendasar karena baik Anderson (2003) dan Dye (2008) sama-sama menekankan pada proses legitimasi dari kebijakan itu menjadi suatu keputusan pemerintah yang sah.

(Islamy, 2000) menjabarkan kalau ada empat langkah dalam proses pengambilan kebijakan publik, yaitu:



## 1. Perumusan Masalah (*defining problem*)

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat di susun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan publik di mulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan perumusan kebijakan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kegiatan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijaksanaan seterusnya.

## 2. Agenda Kebijakan

Sekian banyak problema-problema umum yang muncul hanya sedikit yang mendapat perhatian dari pembuat kebijakan publik. Pilihan dan kecondongan perhatian pemuatan kebijakan menyebabkan timbulnya agenda kebijakan. Sebelum masalah-masalah berkompotensi untuk masuk dalam agenda kebijakan,

masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah yang lain yang pada akhirnya akan masuk dalam agenda kebijakan.

Pentingnya status agenda kebijakan dalam formulasi kebijakan publik, Cob dan Elder (1984) mengartikan kebijakan sebagai agenda sistemik terdiri atas semua isu-isu yang dipandang secara umum oleh anggota-anggota masyarakat politik sebagai patut memperoleh perhatian dari publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah setiap tingkat pemerintah masing-masing.

### 3. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk memecahkan Masalah

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. (Winarno, 2012) menyebutkan dalam tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut. Bagi (Islamy, 2000, hal. 92), perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Proses dalam kegiatan ini meliputi:

- a. Mengidentifikasi alternatif
- b. Mendefinisikan dan merumuskan alternative
- c. Menilai masing-masing alternatif yang tersedia

- d. Memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan.

Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Pada kondisi ini, pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

#### 4. Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk di ambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuat kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan. Menurut (Islamy, 2000, hal.100) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima.

Anderson, J. E. (2014) menyebutkan proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan:

- a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri;
- b) *Bargaining*, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidaknya tidaknya tujuan-tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *Bargaining* meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*compromise*).

Pada tahap ini para aktor berjuang agar alternatifnya yang di terima dan juga terjadi interaksi dengan aktor-aktor lain yang memunculkan *persuasion* dan *bargaining*. Penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti Undang-Undang, keputusan Presiden, keputusan-keputusan Menteri, Perda dan sebagainya.

(Indiahono, 2017) menyimpulkan, proses perumusan kebijakan yang siklus pendek hanya terdiri dari empat fase. Fase penyusunan agenda, agenda pemerintah, formulasi dan legitimasi kebijakan dan kebijakan. Fase penyusunan agenda Persepsi Masalah Publik, yaitu menunjuk bagaimana isu masalah publik dipersepsikan oleh masyarakat, termasuk isu atau masalah pentingkah, seriuskah atau

biasa-biasa saja. Pendefinisian Masalah, yaitu menunjuk adanya pembatasan masalah yang dilakukan oleh publik sendiri. Meskipun di masyarakat banyak terdapat isu yang berbeda dan juga persepsi, namun ranah masalah pada fase ini sudah dapat diidentifikasi. Mobilisasi dukungan untuk masuknya isu/masalah publik menjadi agenda pemerintah, yaitu menunjuk upaya dari masyarakat untuk memasukkan masalah atau isu publik tertentu ke dalam agenda pemerintah. Sampai titik inilah dibutuhkan kekuatan politik dari masing-masing kelompok kepentingan. Kelompok yang paling memiliki kekuasaan atau kelompok yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi pihak lainlah yang isu, pembatasan dan definisinya dipakai sebagai acuan ketika masuk agenda pemerintah.

Setelah masalah publik masuk agenda pemerintah, masalah publik tersebut harus melewati mekanisme politik untuk mendapatkan solusi terbaik. Fase ini sering disebut sebagai tahapan formulasi dan legitimasi. Adapun fase-fase yang dapat dilalui dalam mekanisme ini adalah Tujuan dan Program, yaitu masing-masing kelompok kepentingan mulai berlomba untuk menginterpretasi masalah publik yang dihadapi dan menciptakan tujuan dan desain program yang dapat diterima sebagai solusi dari masalah publik.

Informasi dan analisis, yaitu untuk dapat mengidentifikasi masalah publik secara cermat, masing-masing kelompok dalam proses politik ini membutuhkan informasi dan analisis dari para ahli

sehingga, kebijakan yang diambil nantinya dapat berkualitas. Pembangunan alternatif-alternatif, yaitu tindak lanjut dari pengumpulan informasi dan analisis maka mulailah dirancang alternatif-alternatif kebijakan yang diyakini dapat menjadi solusi dari masalah publik. Terkadang dalam ranah ini masih sangat rasional dan idealis.

Advokasi dan pembangunan koalisi, yaitu setelah masing-masing kelompok kepentingan mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan yang sejauh mungkin memenuhi kaidah rasionalitas, sekarang masuklah babak berikutnya yang amat politis. Masing-masing pihak mulai mengembangkan lobi-lobi agar kebijakan yang keluar nantinya dapat mengadopsi seluruh atau sebagian besar ide dari kelompoknya. Banyak hal yang dapat dilakukan, koalisi dalam pengambilan kebijakan adalah hal yang amat lumrah dalam hal ini.

Kompromi, negosiasi dan keputusan, yaitu merupakan fase akhir dari pengambilan kebijakan. Masing-masing pihak mulai berkompromi atas solusi dari masalah publik yang dihadapi. Masing-masing pihak mulai melakukan tawar-menawar atas kebijakan yang akan diambil. Tentu saja, ketika masing-masing pihak mau mengalah, ada kompensasi yang akan didapat. Inilah yang menjadikan kebijakan publik tidak sepenuhnya dapat memenuhi rasa rasionalitas dan keberpihakan kepada publik. Selain kelompok kepentingan ini tidak pernah memiliki komitmen yang kuat untuk membela publik, sistem

pengambilan kebijakan yang tertutup juga menjadi lahan terjadinya politik dagang sapi.

Dari berbagai penjelasan sebelumnya diatas akan proses kebijakan, maka dapat dipahami bahwa setiap proses kebijakan publik merupakan kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan umum. APBD merupakan kebijakan publik yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Proses perumusan kebijakan umum anggaran (KUA), sasaran dan prioritas APBD merupakan perencanaan kebijakan pemerintah daerah yaitu tentang APBD.

Salah satu tugas utama pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat di daerah adalah dengan membuat kebijakan pemerintah daerah. Sebagaimana disampaikan oleh Djohan (2005) bahwa suatu daerah otonom berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan menyangkut kepentingan orang banyak. Sarundajang (2005) menyatakan bahwa konsekuensi dari kebijakan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, maka pemerintah daerah dan DPRD diharapkan untuk membuat kebijakan pemerintahan lokal atau daerah otonom.

Kebijakan adalah hasil dari komunikasi antara kekuasaan dan kepentingan. Lebih lanjut menurut Djohan (2005), menyebutkan

dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kebijakan pemerintah dapat diartikan sebagai keputusan keputusan otoritatif yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan dalam suatu yuridiksi pemerintahan lokal atau daerah otonom. Keputusan-keputusan tersebut dapat berbentuk peraturan-peraturan daerah yang dibuat dan dikeluarkan oleh pemerintahan daerah (Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), surat-surat keputusan kepala daerah, instruksi-instruksi kepala daerah dan bahkan arahan-arahan kepala daerah.

Anderson, J. E. (2014) menyebutkan perumusan kebijaksanaan melibatkan suatu pola tingkah laku yang berkesinambungan dan melibatkan berbagai keputusan. Kebijakan publik mempunyai 3 aspek analisis yaitu analisis mengenai perumusan kebijaksanaan, analisis mengenai pelaksanaan kebijaksanaan dan analisis mengenai penilaian (evaluasi) kebijaksanaan. Bila ditinjau dari aspek analisis kebijakan publik maka penelitian ini merupakan analisis pada tahap perumusan kebijakan publik yaitu Perda APBD yang merupakan hasil komunikasi dari institusi penyelenggara pemerintah daerah. Sebagaimana dikemukakan Santoso (1988) bahwa analisis perumusan kebijaksanaan membahas misalnya, hubungan antara agensi-agensi pemerintah dimana kebijaksanaan tersebut dirumuskan, dan hubungan antara badan eksekutif dan legislatif selama proses perumusan kebijaksanaan berlangsung.



Analisis ini misalnya mencoba menjawab pertanyaan bagaimana suatu kebijakan dibuat, mengapa pemerintah memilih alternatif A dan bukan alternatif B sebagai kebijaksananya. Siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijaksanaan tersebut dan siapa yang paling dominan. Dalam analisis ini diperlukan gambaran lengkap mengenai kelompok yang memerintah dan komunikasi antar anggota kelompok tersebut.

### 2.3.3 Pendekatan Kekuasaan dalam Formulasi Kebijakan Publik

Membuat keputusan atau kebijakan sesuai dengan keinginan masyarakat bukanlah hal yang mudah. Kepentingan masyarakat tidak tunggal. Pemerintah sebelum merumuskan kebijakan perlu untuk memetakan kepentingan publik yang berbeda-beda (*public mapping*). Dengan pemetaan ini bentuk perhatian publik seperti kepentingan, aspirasi, masalah-masalah masyarakat, isu yang berkembang bisa dikenali. Pemetaan kepentingan ini akan sangat berguna karena pemerintah akan mengetahui kepentingan yang mana yang paling mendesak dan paling mewakili kepentingan dari masyarakat, sehingga kebijakan benar-benar mengandung manfaat yang paling besar kepada masyarakat. Dengan mengenali rakyatnya, pemerintah akan mengerti apa yang sebenarnya dibutuhkan oleh rakyat.

Pembuatan keputusan (*decision making*) berada di antara perumusan kebijakan dan implementasi, akan tetapi kedua hal tersebut saling terkait satu sama lain. Keputusan mempengaruhi

implementasi dan implementasi tahap awal akan mempengaruhi tahap pembuatan keputusan yang pada gilirannya, akan mempengaruhi implementasi berikutnya. Pembuatan keputusan, karena itu, bukanlah proses pasif. Keputusan adalah sebuah proses dan keputusan awal sering kali hanya merupakan sinyal penunjuk arah dorongan awal, yang nantinya akan mengalami revisi dan diberi spesifikasi, jika kita definisikan pembuatan keputusan sebagai suatu proses penentuan pilihan, maka gagasan tentang keputusan akan menyangkut serangkaian poin dalam ruang dan waktu ketika pembuat kebijakan mengalokasikan nilai-nilai (*values*).

Pembuatan keputusan dalam pengertian ini ada diseluruh siklus kebijakan, misalnya: keputusan mengenai apa yang bias digolongkan sebagai "*problem*", informasi apa yang harus dipilih, pemilihan strategi untuk mempengaruhi kebijakan, pemilihan opsi-opsi kebijakan yang harus dipertimbangkan, pemilihan cara menyeleksi opsi, dan pemilihan cara-cara mengevaluasi kebijakan-kebijakan. Pada masing-masing poin tersebut terdapat proses pembuatan keputusan. Beberapa keputusan melibatkan alokasi nilai dan distribusi sumber daya melalui perumusan kebijakan, atau melalui pelaksanaan program. Karenanya pembuatan keputusan terjadi di arena dan level yang berbeda-beda.

Pada satu level ada keputusan oleh aktor kebijakan tinggi (*high policy actor*) untuk membuat kebijakan kesehatan nasional atau

kebijakan dalam bidang ekonomi. Pada level lainnya ada keputusan dari aktor lain. Beberapa keputusan lebih signifikan ketimbang keputusan lainnya, dan beberapa keputusan lain kurang signifikan dibandingkan keputusan lainnya. Pemerintahan modern harus dilihat sebagai aktivitas penyusunan kebijakan yang kompleks dan berlapis-lapis, dimana penyusunan ini dilakukan di banyak titik yang berbeda-beda. Dalam rangka pengambilan keputusan dari sebuah kebijakan terdapat berbagai faktor yang dapat mempengaruhi pembuatan keputusan (Parsons, 2006).

Pendekatan kekuasaan memandang, pembuatan keputusan sebagai sesuatu yang dibentuk dan ditentukan oleh struktur kekuasaan: kelas, orang kaya, tatanan birokratis, dan tatanan politik, kelompok penekan, dan kalangan professional atau ahli pengetahuan teknis. Berikut ini, pendekatan kekuasaan dalam pembuatan keputusan: (Anggara, 2014).

a) Elitisme

Fokusnya pada cara kekuasaan dikonsentrasikan. Dalam proses kebijakan pada pendekatan ini, kekuasaan terkonsentrasi di tangan sebagian orang atau kelompok. Menurut model ini pembuatan keputusan adalah proses yang dilaksanakan demi keuntungan elit-elit tertentu. Dalam kehidupan kelompok, elite adalah bagian yang superior secara sosial dari suatu masyarakat. Adapun dalam kehidupan politik, elite adalah kelompok tertentu

dari suatu masyarakat yang sedang berkuasa. Kebijakan publik dilihat sebagai preferensi dari nilai-nilai elite yang berkuasa. Model elite menyarankan bahwa rakyat dalam hubungannya dengan kebijakan publik hendaknya dibuat apatis atau miskin informasi. Dalam model ini, elite yang lebih banyak membentuk opini masyarakat dalam persoalan kebijakan dibandingkan dengan massa membentuk opini elite. Pejabat pemerintah, administrator, dan birokrat hanya melaksanakan kebijakan yang dibuat elite. Kebijakan mengalir dari elite ke massa melalui administrator.

b) Pluralisme

Fokusnya pada cara kekuasaan didistribusikan. Dalam mengkaji kebijakan publik, kaum pluralis cenderung mengasumsikan kebijakan public pada dasarnya adalah hasil dari persaingan bebas antara ide dan kepentingan. Kekuasaan dianggap didistribusikan secara luas dan system politik sangat teratur sehingga proses politik pada esensinya dikendalikan oleh tuntutan dan opini public. Di wilayah pluralis, partisipasi dalam permainan politik terbuka untuk semua orang, akan tetapi pandangan demokrasi liberal ini ditentang karena banyak pihak yang beranggapan tidak selalu benar bahwa orang dengan kebutuhan yang banyak akan paling aktif berpartisipasi dalam pentas politik. Barang siapa yang menentukan permainan apa

yang akan berlaku maka ia berhak menentukan siapa yang ikut dalam permainan politik itu sendiri.

c) Marxisme

Fokusnya pada konflik kelas dan kekuasaan ekonomi. Dalam satu pengertian, model ini menghadirkan sebetulnya pluralisme Marxis karena ia mengatakan bahwa pembuatan keputusan di dalam masyarakat kapitalis lebih kompleks ketimbang yang dinyatakan oleh model instrumental sederhana. Gagasan bahwa problem dan agenda adalah satu set dalam satu dimensi yang tidak bisa diamati secara behavioral adalah gagasan yang bisa dijumpai dalam teori-teori yang lebih luas, yang bisa kita sebut teori mendalam. Teori mendalam ini menyatakan bahwa pelaksanaan kekuasaan dalam mendefinisikan problem dan menetapkan agenda adalah sesuatu yang terjadi di tingkat yang lebih dalam ketimbang yang kita lihat dipermukaan atau di level keputusan.

d) Korporatisme. Fokusnya pada kekuasaan kepentingan yang terorganisir.

Bentuk pembuatan keputusan korporatis berbeda dengan pluralisme dimasa lalu, dalam hal bahwa Negara berusaha untuk membuat keputusan dengan mengelola kelompok-kelompok dan elite-elite kunci di masyarakat. Istilah ini mengandung teori

tentang masyarakat yang didasarkan pada pelibatan kelompok-kelompok dalam proses pembuatan kebijakan Negara sebagai model untuk mengatasi konflik kepentingan. Pendekatan ini berpendapat, bahwa kesepakatan korporatis eksis ketika Negara berusaha beroperasi demi kepentingan kapital dengan mengatur dan mengontrol bisnis milik privat.

e) Profesionalisme

Fokusnya pada kekuasaan kalangan profesional. Perhatian utama dalam analisis kebijakan kontemporer adalah sejauh mana elit profesional mendapatkan kekuasaan dalam pembuatan keputusan dan dalam implementasi kebijakan publik di dalam demokrasi liberal. Disamping itu, kalangan profesional di dalam pemerintahan mampu menolak tuntutan agar pembuatan kebijakan diikuti oleh pihak-pihak yang lebih banyak. Sedangkan pada sisi lain, warga dinilai tidak mampu mempengaruhi pembuat keputusan untuk membuka proses tersebut guna memfasilitasi relasi yang lebih pluralistik, ketika berhadapan dengan kekuatan kaum profesional. Pemerintah membuat pembuatan keputusan menjadi dikuasai oleh kelompok profesional yang lebih tertarik pada pengambilan keuntungan dan kepentingan mereka sendiri, ketimbang kepentingan publik yang mereka wajib wujudkan.

f) Teknokrasi

Fokusnya pada kekuasaan pakar teknis. Pengaruh teknokrat dalam

pengambilan keputusan sudah dimulai sejak awal perang dingin tahun 1950-an. Pendekatan pembuatan keputusan ini menganggap masyarakat sebagai entitas yang bergerak menuju aturan berdasarkan rasionalitas ilmiah. Model ini adalah ide-ide yang banyak dieksplorasi dalam fiksi sains, dan merupakan tema esensial dari para filsuf. Model ini menopang teori manajemen. Pada periode antara dua perang dunia, kampanye mendukung agar masyarakat diatur secara rasional. Bagi kaum radikal, kemunculan teknokrat dalam proses pembuatan keputusan menandai perkembangan elite kekuasaan baru yang bersekutu dengan kekuatan kapitalisme.

#### **2.4 Interaksi antar Aktor**

Aktor-aktor pelaksana dan hubungan antar aktor berpengaruh langsung terhadap keberhasilan implementasi. Hubungan antar aktor dapat bersifat horizontal (*layers*), vertikal (*levels*), ataupun antar lembaga (*locus-loci*). Secara umum dapat dikatakan bahwa semakin banyak aktor (*layers, levels, loci*) yang terlibat dalam implementasi sebuah kebijakan, akan semakin sulit kebijakan tersebut diimplementasikan dan mencapai tujuan yang diharapkan. Hal ini mudah dipahami karena semakin banyak aktor yang terlibat, akan semakin banyak biaya koordinasi yang dibutuhkan, semakin banyak pula kepentingan yang bersaing untuk didahulukan, belum

lagi masalah kewenangan dan tanggung jawab antar aktor yang harus diperjelas terlebih dahulu.

Administrasi publik dalam konteks pemerintahan yang baik menyangkut negara dan seluruh aktor atau lembaga-lembaga yang terkait dalam sistem politik di dalamnya. Dalam tulisan James Anderson (2014), Charles Lindblom (1980), James P. Lester dan Joseph Stewart, Jr (2000) dibahas siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan sebagai aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan yang dibagi ke dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi yang terdiri dari agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, Yudikatif dan para pemeran serta tidak resmi meliputi; kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warganegara individu. Para aktor merupakan penentu isi kebijakan dan pemberi warna dinamika tahapan-tahapan proses kebijakan

Anderson (2014) berpendapat kalau kelompok-kelompok kepentingan berusaha keras untuk menempatkan isu-isu dalam agenda institusional tetapi tidak berarti mereka memperhitungkan semua isu yang mencapai status agenda. Kepemimpinan politik merupakan faktor penting lainnya dalam menetapkan agenda. Para pemimpin politik, apakah dimotivasi oleh pemikiran keuntungan politik, kepentingan publik, atau reputasi politik mereka, dapat memanfaatkan masalah, mempublikasikannya, dan mengusulkan solusi.



Winarno (2012) menyebutkan jika tipe kebijakan berpengaruh terhadap tingkat kesulitan yang dapat terjadi dalam proses formulasi kebijakan, maka aktor-aktor pelaksana dan hubungan antar aktor berpengaruh langsung terhadap keberhasilan proses formulasi kebijakan. Para aktor tersebut masing-masing mempunyai karakteristik yang menunjukkan kekuatannya mempengaruhi proses kebijakan. Perumusan kebijakan dalam prakteknya akan melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor negara maupun aktor non negara atau yang disebut oleh Anderson (2014) sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policymakers*) dan peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*).

Pembuat kebijakan resmi adalah mereka yang memiliki kewenangan legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik. Mereka ini terdiri atas legislatif; eksekutif; badan administratif; serta pengadilan. Legislatif merujuk kepada anggota kongres/dewan yang seringkali dibantu oleh para staffnya. Adapun eksekutif merujuk kepada Presiden dan jajaran kabinetnya. Sementara itu, badan administratif menurut merujuk kepada lembaga-lembaga pelaksana kebijakan. Pengadilan juga merupakan aktor yang memainkan peran besar dalam perumusan kebijakan melalui kewenangan mereka untuk mereviu kebijakan serta penafsiran mereka terhadap Undang-Undang dasar. Dengan kewenangan ini, keputusan pengadilan bisa mempengaruhi isi dan bentuk dari sebuah kebijakan publik.

Selain pembuat kebijakan resmi, terdapat pula peserta lain yang terlibat dalam proses kebijakan yang meliputi diantaranya kelompok

kepentingan; partai politik; organisasi penelitian; media komunikasi; serta individu masyarakat. Mereka ini yang disebut sebagai peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*) karena penting atau dominannya peran mereka dalam sejumlah situasi kebijakan, tetapi mereka tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat kebijakan yang mengikat. Peranan mereka biasanya adalah dalam menyediakan informasi; memberikan tekanan; serta mencoba untuk mempengaruhi. Mereka juga dapat menawarkan proposal kebijakan yang telah mereka siapkan.

Meskipun pada akhirnya kebijakan ditentukan oleh institusi yang berwenang, keputusan diambil setelah melalui proses informal negosiasi dengan berbagai pihak yang berkepentingan. Dengan demikian keterlibatan aktor lain dalam pemberian ide terhadap proses perumusan kebijakan tetap atau sangat diperlukan. Lembaga/instansi pemerintah banyak terlibat dalam perumusan ataupun pengembangan kebijakan publik. Hal ini terkait dengan pemahaman bahwa kebijakan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah mengenai masalah tertentu sehingga keterlibatan lembaga itu sebagai aparat pemerintah dalam ikut menentukan kebijakan menjadi semakin terbuka. Dengan pemahaman tersebut, maka lembaga/instansi Pemerintah telah menjadi pelaku penting dalam proses pembuatan kebijakan. Selain itu, lembaga/instansi pemerintah juga menjadi sumber utama mengenai usul-usul pembuatan kebijakan dalam sistem politik.

Lembaga/instansi tersebut secara khas tidak hanya menyarankan kebijakan, tetapi juga secara aktif melakukan lobi dan menggunakan tekanan-tekanan dalam penetapan kebijakan publik. Aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi pun memiliki peran yang berbeda dengan evaluasi rancangan kebijakan. Aktor-aktor dalam formulasi adalah individu atau kelompok yang memiliki kepentingan dengan kebijakan yang dibuat dan berasal dari berbagai kalangan. Dalam formulasi paling tidak, stakeholders bisa berasal dari legislatif, eksekutif maupun kelompok kepentingan. Ketiganya berada dalam kepentingan yang sama dalam pengambilan keputusan sedangkan dalam evaluasi rancangan kebijakan, aktor-aktor yang terlibat dalam eksekutif tetapi berasal dari tingkat pemerintahan yang berbeda.

a. Pemerintah Daerah (Eksekutif)

Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah. Dalam sistem Pemerintahan Daerah, Pemerintah atau Kepala Daerah mempunyai Tugas dan Fungsi yang dapat diartikan sebagai perangkat daerah untuk menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 65 menegaskan bahwa kepala daerah mempunyai tugas yang berkaitan dengan pembentukan Perda sebagai berikut:

1. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
2. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD.
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
4. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, tugas dan kewenangan Kepala Daerah merupakan hal yang sangat vital di setiap daerah. Hal ini menjadi penentu arah setiap kebijakan yang harus dan tidak semestinya dilakukan oleh pemerintah di daerah. Salah satu tugas dan kewenangan Kepala Daerah yang berkaitan dengan Peraturan Daerah yakni mengajukan rancangan Perda dan termasuk APBD kepada DPRD, untuk dibahas dan ditetapkan bersama-sama. Hubungan tersebut menunjukkan keterkaitan hubungan

yanang erat antara pihak eksekutif dan legislatif dalam melahirkan peraturan yang memuat kepentingan rakyat.

b. Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Legislatif

Pada Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD dibentuk sebagai legislatif di daerah, dimana kedudukan DPRD sejajar dengan Kepala Daerah. Keanggotaan DPRD dipilih langsung secara demokratis oleh rakyat. Hal ini agar anggota DPRD lebih meningkatkan akuntabilitas kepada rakyat yang telah memilihnya.

Adapun fungsi DPRD Berdasarkan Undang-Undang No.23 Tentang Pemerintahan Daerah dikatakan bahwa Fungsi DPRD:

1. Fungsi Legislasi berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah. Hal ini tidak mungkin terwujud apabila mekanisme penyusunan Peraturan Daerah bersifat eksklusif dan tertutup. Untuk itu, mekanisme penyusunan Perda yang dituangkan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD harus dibuat sedemikian rupa agar mampu menampung aspirasi rakyat. Fungsi ini dilaksanakan dengan cara membahas bersama Walikota (Lembaga Eksekutif) dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda, mengusulkan rancangan

Perda, menyusun program pembentukan Perda bersama Lembaga Eksekutif.

2. Fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan Perda dari lembaga eksekutif tentang APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah (Eksekutif).
3. Fungsi pengawasan. Dalam hal ini, pihak legislatif mengontrol pelaksanaan perda dan peraturan lainnya serta kebijakan pemerintah daerah. Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan selanjutnya DPRD berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Adapun tugas dan wewenang DPRD diantaranya adalah membentuk peraturan daerah bersama pemerintah daerah. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah yang diajukan oleh pemerintah daerah, Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian kerja sama pemerintah dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. Lembaga Legislatif (DPRD) juga mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan

peraturan perundang undangan, dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

DPRD juga memiliki sejumlah hak yang melekat pada dirinya. Seperti hak interpelasi, yakni hak DPRD untuk meminta keterangan kepada pemerintah daerah (eksekutif) mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hak angket yaitu hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan Negara yang diduga bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah daerah (eksekutif) mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah salah satu alat Daerah disamping Kepala Daerah. Di dalam penjelasan umum Undang-Undang tersebut diterangkan bahwa, Konstruksi yang demikian ini menjamin adanya kerjasama yang serasi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mencapai tertib Pemerintahan di daerah. Dengan demikian, maka dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah ada pembagian tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama

tinggi antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu kepala Daerah yang memimpin di bidang Eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bergerak dalam bidang legislative (Saragih, n.d.)

Interaksi antara Pemerintah Daerah (Eksekutif) dan DPRD (Legislatif) dalam memformulasikan kebijakan publik khususnya dalam hal ini APBD dapat mencerminkan proses-proses interaksi dalam bentuk asosiatif maupun disosiatif yang memiliki dinamika tersendiri sesuai dengan karakteristik lokal sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah. Proses penetapan berbagai kebijakan pemerintah disebutkan Wibawa dalam (Syahbudi, 2012) merupakan sebuah politik dalam menetapkan pilihan-pilihan prioritas dan mengalokasikan sumber daya yang berdasarkan berbagai alternatif dari berbagai kelompok, yang pada akhirnya ditentukan oleh kekuasaan atau kewenangan pemerintah daerah bersama DPRD yang saling berinteraksi. Jadi dalam hal ini komunikasi pemerintah daerah dan DPRD merupakan wujud dari kewenangan atau kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan DPRD.

Dijelaskan oleh Parsons (2006) , kekuasaan dalam pola Interaksi ini dapat dilihat dalam dua pendekatan yakni, 1) Pendekatan kekuasaan dan ketergantungan sumber daya (*power and resources dependency approach*). Pendekatan ini berargumen bahwa komunikasi organisasi adalah produk dari hubungan kekuasaan dimana organisasi organisasi dapat membuat organisasi yang lebih lemah lebih tergantung untuk berkomunikasi dengan mereka. Pada gilirannya, organisasi-organisasi



yang tergantung pada organisasi yang lebih kuat harus menjalankan strategi bekerjasama dengan organisasi yang lebih kuat untuk mengamankan kepentingan mereka dan mempertahankan otonomi relatifnya atau mempertahankan ruang mereka untuk beroperasi. 2).  
Pertukaran organisasi. Pendekatan ini berpandangan bahwa organisasi bekerja dengan organisasi lain dengan saling mempertukarkan manfaat mutual. Levine dan White (1961) mengatakan bahwa ciri utama dari pertukaran itu merupakan komunikasi sukarela yang dilakukan demi mencapai tujuan masing-masing pihak. Dalam model ketergantungan kekuasaan, relasi organisasional didasarkan pada dominasi dan dependensi, sedangkan pertukaran didasarkan pada kepentingan bersama.

Meskipun sebuah agen mungkin tergantung kepada sumber daya sentral, ada kemungkinan bahwa agen pusat juga akan tergantung kepada agen lokal untuk mengimplementasikan tujuan kebijakan. Pada kedekatan ketergantungan sumber daya, komunikasi antar organisasi merupakan penggunaan kekuasaan suatu organisasi yang dapat mempengaruhi organisasi yang lemah. Organisasi yang lemah berusaha melindungi kepentingannya dengan menjalankan suatu strategi. Sedangkan pada pendekatan pertukaran organisasi, komunikasi antar organisasi diidentifikasi dengan adanya kesukarelaan atas dasar untuk pencapaian tujuan.

Komunikasi kekuasaan ini dijelaskan oleh Stone dalam (Syahbudi, 2012) bahwa terdapat tiga pola kekuasaan. Pertama, kekuasaan dapat terjadi pada komunikasi personal maupun kelompok. Kedua, penggunaan kekuasaan tidak hanya menyangkut maksud atau tujuan tetapi juga menyangkut situasional. Ketiga, komunikasi kekuasaan merupakan wujud dari systemic power yang membentuk tipe-tipe komunikasi kekuasaan. Pengertian kekuasaan disini dapat dipahami tidak sebatas kekuasaan yang didapatkan secara legal formal tetapi juga menyangkut penguasaan atas sumber daya, data, pengetahuan, informasi maupun kapasitas individu kelembagaan.

Interaksi kekuasaan dibedakan menjadi empat tipe oleh stone (1980), yakni interaksi decisional, interaksi anticipated reaction, interaksi nondecisional making, dan interaksi systemic. Adapun keempat tipe interaksi tersebut yakni:

Tabel 2. 1  
Tipe Interaksi Kekuasaan

<b>Elements in Relationship</b>	<b>Type of Relationship</b>
Intergroup, intentional and direct	Decisional
Intergroup, situational and direct	Anticipated Reaction
Intergroup, intentional and indirect	Nondecision Making
Intergroup, situational and indirect	Systemic

Sumber: Stone, 1980

Menurut Stone (1980) terdapat 4 (empat) tipe interaksi dalam penggunaan kekuasaan antar institusi yaitu sebagai berikut:

#### 1. Decisional

Pada tipe ini, interaksi kekuasaan dilakukan secara disengaja dan langsung. Jika organisasi bisnis memberikan kontribusi uang dan memasang kampanye yang sebagai tim sukses untuk mengalahkan seorang kandidat. Interaksi tersebut disebut interaksi decisional. Interaksi ini menggunakan sumber daya yang disengaja dalam kondisi konflik langsung untuk mendapatkan sesuatu yang spesifik dan Objektif. Komunikasi ini terbentuk karena penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki oleh masing-masing kelompok yang terlibat untuk memperjuangkan kepentingannya atau dalam konteks kebijakan adalah untuk menetapkan pilihan-pilihan akhir kebijakan.

#### 2. Anticipated Reaction

Tipe interaksi anticipated reaction merupakan tipe interaksi yang bersifat situasional dan langsung. Interaksi ini terjadi hanya ketika konflik terjadi, interaksi ini tidak berlangsung secara terbuka dan bersifat taktik. Semua itu diperlukan untuk hubungan ketergantungan itu memenuhi syarat sebagai bagian dari hubungan kekuasaan adalah bahwa beberapa keuntungan yang terlihat dialokasikan kepada penerima manfaat kelompok dan bahwa keuntungan menjadi, setidaknya secara tidak langsung mengorbankan beberapa

kelompok yang bersaing. Anticipated reaction terbentuk karena struktur kekuasaan dan penguasaan atas sumber daya pada situasi tertentu, misalnya dapat terjadi bila pemerintah daerah berupaya mengakomodir keinginan DPRD sepanjang hal tersebut memberi manfaat kepada pemerintah karena jika tidak dilaksanakan dikhawatirkan reaksi dari DPRD akan berdampak pada terhambatnya penetapan kebijakan.

### 3. Nondecision making

Tipe interaksi ini merupakan hubungan kekuasaan yang tidak melibatkan konflik langsung. Nondecision making bersifat intentional atau disengaja, namun tidak dilakukan secara langsung. Aktor yang terlibat tidak hanya mempengaruhi hasil dari pengambilan keputusan, tetapi bagaimana masalah berkembang. Perlu diingat bahwa yang diamati bukanlah atasan yang menggunakan kekuasaannya terhadap bawahan, melainkan bagaimana atasan menggunakan sumber daya dalam mempengaruhi konteks (institusi, prosedur, norma). Pada tipe interaksi nondecision making ini, memenangkan keputusan akhir pada pengambilan keputusan bukanlah tujuan, melainkan bagaimana konflik tersebut terbentuk dan oposisi dicegah.

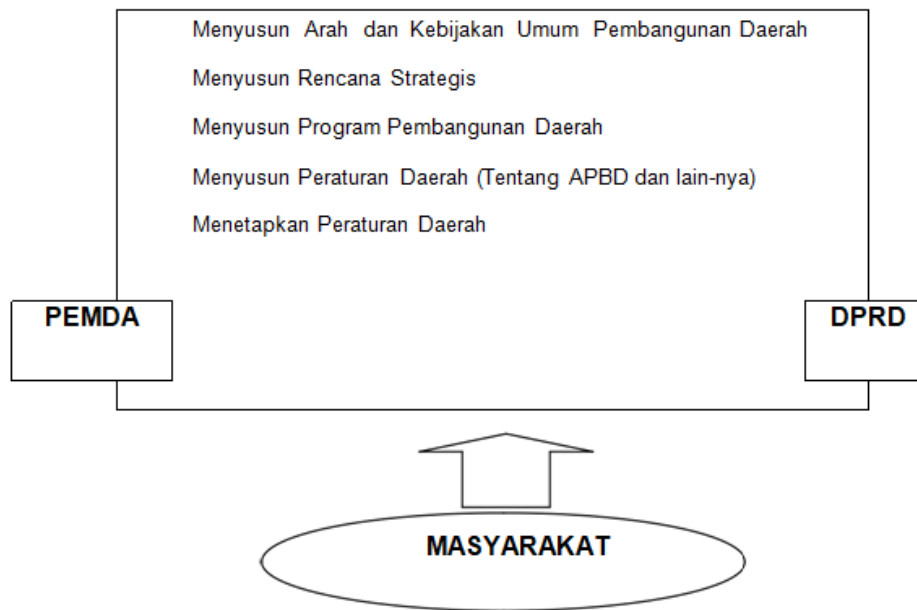
### 4. Systemic

Tipe interaksi sistemik merupakan interaksi yang berlangsung tergantung pada situasi dan bersifat tidak langsung. Pola tersebut

menekankan interaksi yang secara tidak langsung dipengaruhi oleh sistem, baik itu seperti sistem politik, ekonomi, maupun sosial. Hal tersebut dapat berdampak baik maupun buruk terhadap masing-masing pihak yang berinteraksi.

(Madani, 2010) menjelaskan, dalam kerangka *good governance* lebih mementingkan tindakan bersama (*collective action*). Dalam kerangka ini keinginan pemerintah untuk memonopoli proses kebijakan dan memaksakan berlakunya kebijakan tersebut harus ditinggalkan dan diarahkan kepada proses kebijakan yang lebih inklusif, demokratis dan partisipatif. Masing-masing aktor kebijakan harus berinteraksi dan saling memberikan pengaruh (*mutually inclusive*). 'Kebijakan publik yang paling efektif dari sudut pandang teori *governance* adalah produk sinergi interaksional dari beragam aktor atau institusi' (Rhodes, 1996; Stoker, 1998). Pola interaksi antar aktor Pemerintah Daerah (Eksekutif) dan DPRD sebagai lembaga Legislatif dalam formulasi kebijakan, diterangkan Nurcholis (2009) seperti di bawah ini:

Gambar 2. 3 Perencanaan Kebijakan Pemerintah Daerah



Sumber: Nurcholis (2009)

Kerangka pola interaksi diatas menunjukkan proses kebijakan harus dilandasi oleh aspirasi dan pemenuhan kepentingan serta kebutuhan masyarakat daerah yang kemudian diformulasi dan dilaksanakan serta diawasi oleh pemerintah daerah dan DPRD. Disinilah penekanan pentingnya komunikasi dalam proses interaksi. Proses komunikasi pemerintah daerah dengan DPRD dalam formulasi kebijakan publik sangat memungkinkan terjadinya berbagai perbedaan persepsi mengingat perbedaan pengetahuan, pengalaman dan bahkan perbedaan kepentingan antara pemerintah daerah dengan DPRD atau bahkan dalam internal DPRD sendiri. Perbedaan persepsi ini dapat terjadi dalam memahami peraturan yang tentu dapat menyebabkan timbulnya berbagai penafsiran terhadap ketentuan yang mengatur proses formulasi kebijakan publik khususnya

kebijakan APBD dilakukan dalam proses hearing antara panitia anggaran DPRD dengan panitia anggaran pemerintah daerah.

## **2.5 Intervensi Kekuasaan**

Tata kelola pemerintah sebagai sistem sosio-sibernetika dapat dilihat sebagai pola atau struktur yang muncul dalam sistem sosial-politik sebagai hasil “umum” atau hasil dari upaya intervensi yang terjadi pada setiap aktor yang terlibat. Pola ini tidak dapat direduksi menjadi satu pelaku atau kelompok pelaku secara khusus (Kooiman, 1993).

Dengan kata lain, hasil kebijakan bukanlah produk dari tindakan pemerintah pusat. Pusat dapat mengesahkan Undang-Undang tetapi hal tersebut setelah mereka berinteraksi dengan pemerintah daerah, sektor swasta, serta sektor lainnya yang pada akhirnya mereka akan berinteraksi satu sama lain. Kooiman (1993) membedakan antara tata kelola (atau intervensi yang diarahkan pada tujuan dan tata kelola yang merupakan hasil (atau efek total) dari intervensi dan interaksi sosial-politik-administratif. Ada masukan terhadap kebijakan tetapi tidak dipaksakan dari atasan, melainkan muncul sebagai hasil dari negosiasi beberapa pihak yang terkena dampak.

Adanya konflik antara fragmentasi institusional dan pengarahannya eksekutif inti yang tercakup dalam ungkapan bahwa para eksekutif inti memiliki “*more control over less*”; yaitu eksekutif telah mengurangi ruang

lingkup intervensi mereka tetapi memiliki kontrol yang lebih besar atas apa yang tersisa (Rhodes, 1997).

Pada proses formulasi kebijakan, pembahasan mengenai permasalahan publik tidak ada habisnya karena setiap individu memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Kepentingan yang berbeda-beda tersebut membuat pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) bersuara dan ikut “menitipkan” suaranya. Proses tawar-menawar (*bargaining*) antar aktor pembuat kebijakan dengan menggunakan kebebasan dan kewenangannya, sering disalahgunakan bukan untuk menyinkronkan kepentingan rakyat, melainkan untuk kekuasaan (*power*).

Kekuasaan pada umumnya dipahami sebagai kemampuan untuk mencapai hasil yang diharapkan untuk melakukan sesuatu. Dalam penyusunan kebijakan, konsep kekuasaan secara khusus dipertimbangkan dalam suatu pemikiran hubungan “memiliki kekuasaan” atas orang lain.

Intervensi Kekuasaan dalam pengambilan keputusan menekankan pada tindakan individu atau kelompok yang memengaruhi pemutusan kebijakan. Penelitian Rober Dahl (1961) melihat kepada siapa yang membuat keputusan penting atas isu-isu yang terjadi di New Haven, Connecticut, Amerika. Ia menyimpulkan tentang siapa yang berkuasa dengan mengkaji preferensi (keinginan) kelompok-kelompok berkepentingan dan membandingkannya dengan hasil kebijakan. Ia menemukan bahwa ada perbedaan sumber daya yang memberikan



kekuasaan kepada warga masyarakat dan kelompok berkepentingan. Sumber daya ini tidak didistribusikan dengan merata.

Menurut hasil penelitian-penelitian yang dilakukan oleh Dahl (1961), status sosial, akses terhadap uang, pinjaman dan kekayaan, fasilitas-fasilitas resmi seperti memiliki kantor, pekerjaan, dan pengendalian informasi yang penting dalam arena politik. Banyaknya sumber daya yang dimiliki para pelaku kebijakan berbeda-beda dan akan berfungsi dalam isi dan konteks kebijakan tertentu. Oleh karena itu, kebijakan seringkali didominasi oleh minoritas istimewa yang menggambarkan nilai dan kepentingan dari para elite atau aristokrat, bukan pada kepentingan masyarakat umum.

Adapun Grindle (1980) menjelaskan bahwa dalam proses formulasi kebijakan hingga proses implementasi, lingkungan merupakan salah satu faktor yang menjadi penentu keberhasilan dari formulasi kebijakan tersebut. faktor lingkungan tersebut yakni power (kekuasaan). Intervensi kekuasaan dari aktor yang terlibat merupakan hal yang perlu diperhatikan guna memperlancar jalannya pelaksanaan atau implementasi suatu kebijakan. Keseluruhan aktor tersebut mungkin secara intensif atau tidak, tergantung pada konten dari program dan struktur dimana kebijakan tersebut dilaksanakan. Masing-masing aktor mungkin memiliki kepentingan-kepentingan dalam kebijakan/program dengan membuat tuntutan atau permintaan atas pengalokasian prosedur-prosedur (Grindle,1980). Hal

tersebut kemudian dapat terlaksana tergantung pada kekuasaan yang dimiliki oleh masing-masing aktor tersebut.

Implementor atau pihak eksekutif dalam hal ini akan menjadi pihak yang paling potensial untuk dipengaruhi dan mempengaruhi proses implementasi. Oleh karena itu, adanya kekuatan satu aktor yang tidak seimbang dalam formulasi hingga implementasi kebijakan maka kebijakan tersebut akan dikuasai oleh salah satu aktor yang memiliki kekuatan yang lebih besar.

Keputusan-keputusan yang dibuat pada saat perumusan kebijakan dapat pula menunjukkan siapa yang ditugasi untuk mengimplementasikan berbagai program yang ada, dan keputusan-keputusan yang demikian ini dapat mempengaruhi bagaimana seyogyanya kebijakan itu diwujudkan. Oleh karena itu, program-program tersebut berarti pula menilai "*the power capabilities*" kemampuan-kemampuan kekuasaan dari para aktor yang terlibat, kepentingan-kepentingan yang menjadi sasaran dan strategi-strategi yang mereka tempuh untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan yang dimaksud.

Dalam suatu perumusan kebijakan, intervensi kekuasaan perlu untuk diperhatikan. Adanya intervensi kekuasaan dalam suatu perumusan kebijakan akan mengakibatkan kebijakan yang tidak proporsional dan hanya menguntungkan pihak tertentu dan merugikan pihak lainnya.

## **2.6 Konsep Peraturan Daerah (PERDA) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)**

### **A. Pengertian Peraturan Daerah (Perda) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)**

Penyusunan pengajuan Rancangan Peraturan Daerah (Perda) menurut Undang-Undang adalah Haknya Kepala Daerah. Artinya, Rancangan Perda diajukan oleh Kepala Daerah kepada DPRD dan dibahas bersama-sama antara DPRD dan Kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Penyusunan Rancangan Perda adalah sangat menentukan bagi kelancaran pembahasan di DPRD. Karena itu, kualitas suatu Perda dan pengambilan keputusan atas Rancangan Perda menjadi Perda sangat ditentukan oleh bagaimana dan dengan cara bagaimana Perda itu disusun. Setidaknya suatu Rancangan Perda harus didahului dengan menyusun naskah akademik. Dengan didahului atau disertai dengan naskah akademik, maka ia sangat memudahkan bagi pembahasan Rancangan Perda untuk ditetapkan menjadi Perda, maka tahapan pembahasan Perda akan lebih mendalam dan setiap tahap pembahasan yang harus dilalui dapat berjalan dengan baik.

Penganggaran adalah suatu proses menyusun rencana keuangan yaitu pendapatan dan pembiayaan, kemudian mengalokasikan dana ke masing-masing kegiatan sesuai dengan fungsi dan sasaran yang hendak dicapai (Bachrul, 2002). Proses penganggaran memiliki dinamika tersendiri dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berproses

dalam suatu system politik. Proses penganggaran merupakan proses politik, yang memuat pernyataan mengenai siapa yang menang dan siapa yang kalah. Hal ini merupakan pula suatu tatanan nilai tentang apa yang harus selalu diperhatikan oleh sebuah pemerintahan.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Struktur APBD berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 bahwa Struktur APBD merupakan satu kesatuan terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, Pembiayaan Daerah. Anggaran pendapatan daerah, terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan daerah dalam bentuk peraturan daerah. Sebagai sebuah kebijakan publik dibidang anggaran, APBD merupakan instrumen utama untuk melaksanakan kebijakan dalam satu tahun anggaran. Kebijakan Umum Anggaran (KUA) APBD, dalam proses penyusunan seharusnya melibatkan semua pihak terkait dan mengembangkan demokratisasi dalam proses penyusunannya sebagai upaya dalam pencapaian *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Undang-Undang No 17 pasal 16 tahun 2003 tentang keuangan negara merumuskan bahwa fungsi APBD sebagai berikut:

- a. Fungsi otorisasi dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah sebagai pedoman untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun anggaran yang bersangkutan.
- b. Fungsi perencanaan dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah sebagai pedoman untuk manajemen merencanakan kegiatan pada tahun anggaran yang bersangkutan.
- c. Fungsi pengawasan dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah menjadi acuan untuk menilai apakah kegiatan pemerintahan daerah telah sesuai dengan ketentuan maupun peraturan yang telah ditetapkan.
- d. Fungsi alokasi dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah diarahkan dalam mengurangi pemborosan dan pengangguran anggaran dan mampu meningkatkan efektivitas maupun efisiensi perekonomian.
- e. Fungsi distribusi dapat dijelaskan bahwa kebijakan anggaran daerah harus menjunjung rasa kepatutan dan keadilan bagi semua pihak
- f. Fungsi stabilisasi dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah sebagai alat dalam memelihara serta mengupayakan tercapainya keseimbangan perekonomian

Sehubungan dengan fungsi APBD salah satunya yaitu untuk mengurangi pemborosan anggaran dan dapat memelihara serta

mengupayakan tercapainya keseimbangan perekonomian, maka penyusunan APBD dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 33 Pasal 2 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018 ditetapkan prinsip sebagai berikut:

- 1) Sesuai kebutuhan pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab daerah.
- 2) Tertib, Taat terhadap ketentuan undang-undang, efisien, efektif, ekonomis, bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa kepatutan, keadilan, dan manfaat bagi masyarakat
- 3) Tepat waktu, sesuai dengan jadwal dan tahapan yang telah ditentukan dalam undang-undang.
- 4) Transparan, memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan informasi sebesar besarnya terkait APBD.
- 5) Partisipatif, melibatkan masyarakat dalam penyusunan APBD
- 6) Tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan undang-undang yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya

#### B. Tahap Penyusunan Peraturan Daerah (Perda) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Proses penyusunan anggaran melibatkan dua pihak, eksekutif (Pemerintah Daerah) dan legislatif (DPRD). Penyusunan APBD dilakukan

terlebih dahulu dibuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang Kebijakan Umum APBD dan Prioritas & Plafon Anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan APBD. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas & Plafon Anggaran yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipela jari dan dibahas secara bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda).

Kebijakan Umum Anggaran (KUA) APBD pada dasarnya adalah rencana tahunan yang merupakan bagian dari rencana jangka menengah dan rencana jangka panjang yang dimuat dalam rencana strategis atau dokumen perencanaan lainnya. Pemerintah daerah dan DPRD menggunakan rencana strategis atau dokumen perencanaan lainnya sebagai dasar penyusunan Kebijakan Umum Anggaran APBD. Untuk mengantisipasi adanya perubahan lingkungan, pemerintah dan DPRD perlu melakukan penjaringan aspirasi masyarakat.

Pada prinsipnya seperti amanat Permendagri No. 13 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah setelah disepakatinya Kebijakan Umum Anggaran (KUA) oleh DPRD bersama Pemerintah Daerah, maka pemerintah daerah menyusun strategi prioritas APBD. Dalam kerangka perumusan APBD pada tahapan penyusunan strategi prioritas APBD peran yang lebih besar dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menterjemahkan kebijakan umum anggaran (KUA) dalam strategi prioritas APBD. Pola interaksi yang terjadi pada tahapan ini adalah setelah

pemerintah daerah selesai menyusun strategis prioritas APBD maka diajukan kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan.

Paradigma baru perencanaan APBD menuntut adanya akuntabilitas publik. Berkaitan dengan hal tersebut, sesuai amanat Undang-Undang, DPRD memiliki peran dan kewenangan yang lebih besar dibanding masa-masa yang lalu, substansi pokok dalam perencanaan APBD adalah peran dan fungsi DPRD dalam menentukan arah dan kebijakan umum APBD. Hal ini sesuai dengan Pasal 181 Permendagri Nomor 13 tahun 2006 yang menyatakan bahwa, 1) Kepala daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai dengan penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. 2) Rancangan Perda yang dimaksud dibahas pemerintah daerah dan DPRD berdasarkan Kebijakan Umum APBD, serta prioritas dan plafon anggaran. 3) Pengambilan Keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan Perda tersebut dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran. 4) Atas dasar persetujuan DPRD tersebut, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan satuan kerja perangkat daerah.

Ada beberapa tahapan yang harus dilalui DPRD dalam menyusun arah dan kebijakan umum APBD, dan strategi serta prioritas APBD antara lain:



- a. Melakukan proses scanning lingkungan dan *need assessment* untuk menentukan posisi dan kebutuhan daerah untuk tahun tersebut. Hal ini dilakukan dengan mekanisme penjaringan aspirasi masyarakat.
- b. Berdasarkan hasil *need assessment* dan penjaringan aspirasi masyarakat, DPRD mempersiapkan draft arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD.
- c. DPRD meminta bahan dan masukan dari pemerintah daerah tentang berbagai aspirasi yang diperoleh dari rakorbang dan analisis kondisi eksiting sebelum membuat kesepakatan dengan pemerintah daerah.
- d. Membuat kesepakatan antara DPRD dan pemerintah daerah. Kesepakatan yang dibuat tersebut menghasilkan arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD.

Menurut Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dijelaskan pada Pasal 25 yang menyebutkan bahwa kepala daerah mempunyai dan tugas terkait dengan APBD yaitu : (1) memimpin dan menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, (2) mengajukan rancangan Perda, (3) menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan DPRD, (4) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.

Pelaksanaan anggaran belanja daerah merupakan proses secara keseluruhan yang mencakup penyusunan Kebijakan Umum APBD sampai dengan disusunnya APBD, terdiri dari beberapa tahapan proses pelaksanaan anggaran daerah. Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta Undang-Undang 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, tahapan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Anggaran belanja daerah disusun melalui Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), RKPD dilakukan untuk perencanaan, penganggaran dan pengawasan. paling lambat dilaksanakan akhir bulan Mei.
- b. Pemerintah daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan rancangan APBD paling lambat pada pertengahan bulan Juni tahun berjalan. Kebijakan umum APBD tersebut berpedoman pada RKPD.
- c. DPRD kemudian membahas kebijakan umum APBD yang disampaikan oleh pemerintah daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya.
- d. Berdasarkan Kebijakan Umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap SKPD.
- e. Kepala SKPD selaku pengguna anggaran menyusun RKA-SKPD tahun berikutnya dengan mengacu pada prioritas dan plafon

anggaran sementara yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah bersama DPRD.

- f. RKA-SKPD tersebut kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Pembahasan RKA-SKPD disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Perda tentang APBD tahun berikutnya.
- g. Pemerintah daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai dengan penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun berikutnya.
- h. Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai rancangan Perda tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya pada awal Desember untuk pengesahan atau satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

Manan (1999) mengungkapkan mekanisme perumusan peraturan daerah adalah merupakan hasil kerjasama antara Bupati dengan DPRD dan berbagai unsur terkait. Olehnya, tata cara penyusunan Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan daerah, sebagai berikut:

1. Unsur DPRD. Peraturan Daerah (perda) adalah suatu bentuk produk legislatif di tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari peran DPRD. Keikutsertaan DPRD menyusun Perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak

langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu:

- a. Hak penyelidikan, hak penyelidikan dapat dipergunakan sebagai sarana melakukan evaluasi, menemukan gagasan untuk menciptakan atau mengubah Perda yang ada. Hak penyelidikan bukan semata-mata menyelidiki kebijakan pemerintah daerah yang sedang berjalan, tetapi untuk berbagai kepentingan legislasi dan lain sebagainya;
  - b. Hak inisiatif (hak mengajukan Raperda), DPRD atas inisiatif sendiri dapat menyusun dan mengajukan Raperda. Dalam praktik, hak inisiatif DPRD kurang produktif, pada umumnya, insiatif datang dari pemerintah daerah (eksekutif).
  - c. Hak Amandemen (mengadakan perubahan atas Raperda), hak perubahan ini pada dasarnya berlaku pada Raperda inisiatif pemerintah daerah. Tetapi tidak menutup kemungkinan perubahan Raperda inisiatif DPRD sendiri.
  - d. Persetujuan atas Raperda, Kepala Daerah atas persetujuan DPRD membentuk peraturan daerah;
2. Unsur Kepala Daerah. Keikutsertaan kepala daerah dalam penyusunan peraturan daerah, mencakup kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- a. Kepala daerah memegang kewenangan menyusun/membentuk peraturan daerah, tidak lain dari hak mengajukan Raperda. Menyusun/ membentuk perda adalah pekerjaan bersama antara Bupati dengan DPRD.
  - b. Bersama-sama DPRD membahas Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Tugas ini dapat dilaksanakan sendiri atau menugaskan pejabat eksekutif di lingkungan pemerintah daerah sesuai bidang tugasnya.
  - c. Menetapkan Raperda yang telah disetujui DPRD menjadi Perda. Kewenangan kepala daerah menetapkan Raperda menjadi Perda bukan suatu kekuasaan mandiri, melainkan bagian dari proses membentuk Perda.
  - d. Pengundangan. Perda harus diundangan dalam lembaran daerah. Pelaksanaan pengundangan dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah (Sekda). Pengundangan merupakan syarat agar perda mempunyai kekuatan hukum mengikat.
3. Partisipasi. Partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak di luar DPRD dan pemerintah daerah (*state*) dalam menyusun/membentuk Raperda atau Perda. Hal itu sejalan dengan hakekat otonomi daerah yang berupa kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

APBD merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Proses penyusunan APBD melibatkan dua pihak yaitu eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Sebelum penyusunan APBD dilakukan, terlebih dahulu dibuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang Kebijakan Umum Anggaran (selanjutnya disebut KUA) dan prioritas anggaran, yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja.

Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan KUA dan prioritas anggaran, yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda).

## **2.7 Konsep Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Perubahan APBD diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi:

- a. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi Kebijakan Umum Anggaran (KUA)

Perubahan APBD disebabkan perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA dapat berupa terjadinya pelampauan

atau tidak tercapainya proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang semula ditetapkan dalam KUA. Kepala daerah memformulasikan hal-hal yang mengakibatkan terjadinya perubahan APBD ke dalam rancangan kebijakan umum perubahan APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) perubahan APBD. Dalam rancangan kebijakan umum perubahan APBD dan PPAS perubahan APBD, disajikan secara lengkap penjelasan mengenai:

- 1) perbedaan asumsi dengan KUA yang ditetapkan sebelumnya;
- 2) program dan kegiatan yang dapat diusulkan untuk ditampung dalam perubahan APBD dengan mempertimbangkan sisa waktu pelaksanaan APBD tahun anggaran berjalan;
- 3) capaian target kinerja program dan kegiatan yang harus dikurangi dalam perubahan APBD apabila asumsi KUA tidak tercapai; dan
- 4) capaian target kinerja program dan kegiatan yang harus ditingkatkan dalam perubahan APBD apabila melampaui asumsi KUA.

Setelah Kepala Daerah sudah merumuskannya, rancangan kebijakan umum perubahan APBD berikut plafon sementara perubahannya kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dan disepakati bersama (biasanya sudah harus dimulai dan selesai pada bulan Agustus tahun anggaran berjalan). Kebijakan umum

perubahan APBD serta PPA perubahan APBD yang sudah disepakati dituangkan dalam Nota Kesepakatan yang ditandatangani bersama antara Kepala Daerah dan Pimpinan DPRD. Berdasarkan nota kesepakatan tersebut di atas Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah tentang “Pedoman Penyusunan RKASKPD” yang memuat program dan kegiatan baru untuk dianggarkan dalam perubahan APBD sebagai acuan bagi kepala SKPD. Perubahan DPA-SKPD dapat berupa peningkatan atau pengurangan capaian target kinerja program dan kegiatan dari yang telah ditetapkan semula. Peningkatan atau pengurangan capaian target ini diformulasikan dalam Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran SKPD (DPPA-SKPD)

- b. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja;

Pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja serta pergeseran antar obyek belanja dalam jenis belanja dan antar rincian obyek belanja diformulasikan dalam Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran – Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPPA-SKPD). Anggaran yang mengalami perubahan baik berupa penambahan dan/atau pengurangan akibat pergeseran, harus dijelaskan dalam kolom keterangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran perubahan APBD.



Anggaran yang mengalami perubahan, baik berupa penambahan dan/atau pengurangan akibat pergeseran anggaran sebagaimana disebutkan di atas harus dijelaskan dalam kolom keterangan tentang penjabaran perubahan APBD. Tata cara pergeseran anggaran harus diatur dan ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

- c. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berjalan

Saldo anggaran lebih tahun sebelumnya merupakan sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya yang berasal dari selisih lebih antara realisasi penerimaan dan realisasi pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan dapat berupa:

- 1) membayar bunga dan pokok utang dan/atau obligasi daerah yang melampaui anggaran yang tersedia mendahului perubahan APBD;
- 2) melunasi seluruh kewajiban bunga dan pokok utang;
- 3) mendanai kenaikan gaji dan tunjangan PNS akibat adanya kebijakan pemerintah;
- 4) mendanai kegiatan lanjutan (Dokumen Pelaksanaan Anggaran Lanjutan/DPAL) yang telah ditetapkan dalam DPA-SKPD tahun sebelumnya, untuk selanjutnya ditampung dalam peraturan daerah tentang perubahan APBD tahun anggaran berikutnya;
- 5) mendanai program dan kegiatan baru dengan kriteria harus diselesaikan sampai dengan batas akhir penyelesaian pembayaran dalam tahun anggaran berjalan; dan
- 6) mendanai kegiatan-kegiatan yang capaian target kinerjanya ditingkatkan dari yang telah ditetapkan semula dalam DPA-SKPD tahun anggaran berjalan yang dapat diselesaikan sampai dengan batas akhir penyelesaian pembayaran dalam tahun anggaran berjalan

Penggunaan saldo lebih anggaran tahun sebelumnya untuk pendanaan kegiatan seperti tersebut pada butir (1), (2), (3), dan (6) tersebut di atas harus diformulasikan terlebih dahulu dalam DPPA-SKPD, kecuali untuk kegiatan butir (4) yang formulasinya

dicantumkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Lanjutan SKPD (DPAL-SKPD) dan kegiatan (5) yang diformulasikan dalam Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD).

d. Keadaan darurat

Keadaan darurat sekurang-kurangnya memenuhi kriteria sebagai berikut:

- 1) bukan merupakan kegiatan normal dari aktivitas pemerintah daerah dan tidak dapat diprediksikan sebelumnya;
- 2) tidak diharapkan terjadi secara berulang;
- 3) berada diluar kendali dan pengaruh pemerintah daerah; dan
- 4) memiliki dampak yang signifikan terhadap anggaran dalam rangka pemulihan yang disebabkan oleh keadaan darurat.

Dalam keadaan darurat, pemerintah daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD. Pendanaan keadaan darurat yang belum tersedia anggarannya tersebut dapat menggunakan pos belanja tak terduga. Dalam hal pos belanja tak terduga tidak mencukupi kebutuhan, maka pendanaan keadaan darurat dapat dilakukan dengan cara: (1) menggunakan dana dari hasil penjadwalan ulang capaian target kinerja program dan kegiatan lainnya dalam tahun anggaran berjalan, dan/atau; (2) memanfaatkan uang kas yang tersedia.

e. Keadaan luar biasa.

Keadaan luar biasa yang dimaksud sebagai faktor yang mendorong perlunya perubahan APBD adalah suatu keadaan yang menyebabkan estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran dalam APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar dari 50% (lima puluh persen). Persentase ini merupakan selisih kenaikan atau penurunan antara pendapatan dan belanja dalam APBD. Apabila estimasi penerimaan dalam APBD diperkirakan mengalami peningkatan lebih dari 50%, pemerintah daerah dapat menambah kegiatan baru yang harus diformulasikan terlebih dahulu dalam RKA-SKPD, dan/atau penjadwalan ulang capaian target kinerja program dan kegiatan dalam tahun anggaran berjalan yang formulasinya dicantumkan dalam DPPA-SKPD. Akan tetapi bila estimasi penerimaan dalam APBD diperkirakan mengalami penurunan lebih dari 50%, pemerintah daerah harus melakukan penjadwalan ulang capaian target kinerja program dan kegiatan dalam tahun anggaran berjalan yang formulasinya dicantumkan dalam DPPA-SKPD. Dokumen-dokumen Perubahan Pelaksanaan Anggaran SKPD tersebut di atas selanjutnya digunakan sebagai dasar Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD

Tabel 2. 2  
Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan Perubahan APBD

NO	URAIAN	WAKTU	LAMA
1.	Penyampaian Rancangan Kebijakan Umum Perubahan Anggaran (KUPA) dan Rancangan PPAS Perubahan oleh Ketua Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) kepada Kepala Daerah	Paling lambat minggu 1 bulan Agustus	
2.	Kesepakatan antara Kepala Daerah dan DPRD atas Rancangan KUPA dan Rancangan PPAS Perubahan	Paling lambat minggu II bulan Agustus	1 minggu
3.	Penerbitan Surat Edaran Kepala Daerah perihal Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran-SKPD (RKA-SKPD), RKA-PPKD dan DPPASKPD/PPKD serta Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD	Paling lambat minggu III bulan Agustus	1 minggu
4.	Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD kepada DPRD	Paling lambat minggu II bulan September	3 minggu
5.	Pengambilan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah	Paling lambat 3 bulan sebelum tahun anggaran berakhir	

NO	URAIAN	WAKTU	LAMA
6.	Menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD kepada Menteri Dalam Negeri/ Gubernur untuk dievaluasi	3 hari kerja setelah persetujuan bersama	
7.	Hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD	Paling lama 15 hari kerja setelah Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD diterima oleh Menteri Dalam Negeri/ Gubernur	
8.	Penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD sesuai hasil evaluasi yang ditetapkan dengan keputusan Pimpinan DPRD tentang penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD	Paling lambat 7 hari kerja (sejak diterima keputusan hasil evaluasi)	7 hari kerja
9.	Penyampaian keputusan Pimpinan DPRD tentang penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah tentang	3 hari kerja setelah Keputusan	

NO	URAIAN	WAKTU	LAMA
	Perubahan APBD kepada Menteri Dalam Negeri/Gubernur	pimpinan DPRD ditetapkan	
10.	Penetapan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran perubahan APBD sesuai dengan hasil evaluasi		
11.	Penyampaian Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri/Gubernur	Paling lambat 7 hari kerja setelah Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah ditetapkan	

Sumber: Permendagri Nomor 38 Tahun 2018

Persetujuan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD terhadap rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD ditetapkan paling lambat akhir bulan September. Dalam hal persetujuan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD terhadap rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD ditetapkan setelah akhir bulan September 2019, maka pemerintah daerah tidak melakukan perubahan APBD.

## 2.8 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu tentang Interaksi Antar Aktor dalam Formulasi Kebijakan Publik, dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. 3  
 Penelitian Terdahulu

No	Nama/ Tahun/ Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
1.	Reskinof/2003/ Fungsi dan peran legislatif dalam penyelenggaraan otonomi daerah: Studi kasus hubungan antara DPRD dan pihak eksekutif dalam pembuatan Perda dan RAPBD Kabupaten Kapuas	Penelitian ini mendapatkan hasil bahwa peran eksekutif masih dominan, sehingga anggota DPRD lebih berfungsi untuk mengesahkan apa yang telah disepakati. Dalam proses pembuatan APBD, tahapan-tahapan yang dilalui hanya bersifat formal. Peran dari pihak eksekutif lebih dominan, sehingga pada setiap rapat paripurna yang berkaitan dengan proses pembuatan APBD, anggota Dewan hanya tinggal mengesahkan apa yang sudah disepakati sebelumnya melalui pertemuan informal yang dilakukan sebelumnya. Dalam prakteknya fungsi pengawasan belum berjalan efektif yang dapat dilihat dari kebijakan di daerah yang lebih mencerminkan produk pemerintah daripada realisasi keinginan rakyat melalui badan perwakilannya, sementara persetujuan rakyat melalui DPRD lebih untuk	Penelitian ini didasari pada desentralisasi pasca era reformasi terhadap pola kerja baru eksekutif dan legislative melalui 4 fungsi legislatif. Adapun penelitian yang penulis lakukan didasari pada pola interaksi antar aktor melalui pendekatan stone (1980).



No	Nama/ Tahun/ Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
		memenuhi tata cara politik semata.	
2.	Muhlis Madani/ 2010/ Interaksi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan kebijakan Anggaran di Kota Makassar	<p>Hasil penelitian ini mengemukakan bahwa meskipun di satu tahapan ada proses akomodasi, kompromi, namun pada pada tahapan penyusunan KUA dan PPA tersebut, Pemerintah Daerah memiliki kecenderungan lebih dominan.</p> <p>Pada proses penyusunan APBD, khususnya pada tahapan pembahasan di panitia anggaran dan tingkat komisi yang membidangi beberapa SKPD, cenderung lebih dominatif dari pihak DPRD. Interaksi akomodasi terjadi pada saat perumusan KUA dan PPA sampai pada pembahasan anggaran diperankan oleh kedua aktor baik Pemerintah Daerah maupun DPRD. Sedangkan interaksi kompromistik lebih banyak terjadi pada saat pembahasan akhir anggaran yang dibahas pada masing-masing SKPD yang ada. Dominasi DPRD dalam kaitan ini lebih mengarah pada sistem penetapan anggaran di mana</p>	<p>Penelitian ini menggunakan pola interaksi Pemerintah Daerah dengan DPRD di Kota Makassar dalam proses penyusunan kebijakan perencanaan penganggaran (RAPBD) dilihat melalui tiga bentuk interaksi yaitu akomodasi, dominasi dan kompromi. Adapun penelitian yang penulis lakukan menggunakan empat pola interaksi antar aktor yakni decision, anticipated reaction, non decision making, dan systemic.</p>

No	Nama/ Tahun/ Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
		kewenangan DPRD lebih kuat sebagai lembaga pengawas dan legitimasi anggaran eksekutif.	
3.	Adithia Anbar Perkasa, Rabina Yunus, Andi M.Rusli/ 2013/ Analisis hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Pembuatan Peraturan Daerah di Kota Palopo	Penelitian menunjukkan hubungan legislatif dan eksekutif daerah dalam proses pembahasan dan penetapan terjadi hubungan yang bersifat timbal balik. Meskipun demikian DPRD masih belum sepenuhnya mampu mengimbangi Pemda terutama karena alasan internal anggota DPRD seperti tingkat pendidikan dan pengalaman. Sedangkan faktor lain yang mempengaruhi hubungan eksekutif dan legislatif dalam membuat peraturan daerah adalah komunikasi dan kepentingan politik.	Penelitian ini didasari pada proses pembuatan perda yang mengalami hambatan sehingga 5 perda belum terselesaikan. Adapun penelitian yang penulis lakukan didasari pada penolakan RAPBD perubahan oleh pihak DPRD
4.	Marno Wance/ 2021/ Pola Relasi Eksekutif dan Legislatif pada Penyusunan Legislasi Daerah (Studi di Pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan 2015)	Menemukan pola interaksi Eksekutif dan Legislatif pada pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan lebih di dominasi Pola Interaksi <i>Decisional</i> , yaitu pola pertentangan yang berlangsung pada perumusan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Platform	Penelitian ini berfokus pada faktor pola relasi pada pembahasan APBD yakni factor kepentingan, peraturan, kemampuan. Adapun penelitian yang penulis lakukan berfokus

No	Nama/ Tahun/ Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
		<p>Anggaran Sementara (PPAS), yang berdampak pada keterlambatan penetapan APBD. Terkesan pola interaksi kekuasaan terjadi tawar menawar (<i>bargaining</i>) 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 <i>Anticipated Reaction</i> yaitu Pemerintah Kabupaten Buru Selatan menerima kepentingan DPRD yang mejadi rekomendasi Reses untuk menjaga kestabilan pembahasan APBD Tahun 2015.</p>	<p>pada 4 tipe interaksi antar aktor</p>
5.	<p>Baharuddin Andang/ 2019/ Interaksi Elit dalam Formulasi Kebijakan Anggaran di Kabupaten Sidrap</p>	<p>Menemukan bahwa dalam proses formulasi kebijakan terjadi interaksi yang sifatnya antara Pemerintah Daerah dengan DPRD. Interaksi asosiatif merupakan reaksi dari kondisi internal Badan Anggaran Dewan</p>	<p>Penelitian ini menggunakan pola interaksi asosiatif, disosiatif, dan dominative serta model interaksi sippakatau, sipakalebbi, dan sipakainge dalam</p>

No	Nama/ Tahun/ Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
		<p>Perwakilan Rakyat Daerah yang berada pada posisi lemah akibat keterbatasan sumber daya manusia dalam penguasaan data dan informasi serta keterbatasan pemahaman akan proses dan materi penganggaran daerah.</p> <p>Sedangkan Interaksi disosiatif atau dapat disebut juga persaingan, kontradiksi dan pertentangan sebagai konsekuensi logis perbedaan persepsi dan kepentingan masing-masing elit. Sedangkan interaksi dominatif terjadi sebagai manifestasi kewenangan dan kekuasaan masing-masing elit. Meskipun dinamika interaksi asosiatif, disosiatif dan dominatif telah mewarnai proses formulasi kebijakan anggaran, namun interaksi kompromistik menjadi alternatif solusi dalam menyelesaikan perumusan kebijakan sehingga penetapan APBD tepat waktu.</p>	<p>suatu kearifan local bugis Makassar. Adapun penelitian yang penulis lakukan menggunakan tipe interaksi antar aktor berupa interksi decisional, anticipated reaction, non decision making, dan systemic.</p>

Sumber: Olah data, 2022

Dalam beberapa hasil penelitian diatas, tergambaran tiga bentuk pola interaksi yakni akomodasi, dominasi dan kompromi, yang terbangun antar aktor dalam sebuah formulasi kebijakan. Tentunya hal ini menunjukkan bahwa setiap tahapan dalam pembahasan RAPBD memiliki dinamika tersendiri. Meski sengitnya tarik ulur kepentingan antar aktor tersebut, seolah tetap membuka ruang diskusi untuk menghasilkan sebuah kesepakatan hingga menjadi rumusan dan ditetapkan sebagai kebijakan publik. Namun, muncul sebuah fenomena baru yang terjadi pada interaksi antar Eksekutif (Pemerintah Daerah) dan Legislatif (DPRD) dalam perumusan kebijakan RAPBD di Kota Makassar yang berbuntut pada tidak disahkannya RAPBD Perubahan Kota Makassar tahun 2020 yang sejatinya memuat sejumlah program. Bagi peneliti, ini adalah masalah baru yang tidak sampai terjadi pada penelitian-penelitian sebelumnya.

## **2.9 Kerangka Pikir**

keberhasilan penyelenggara pemerintah daerah dalam hal ini Eksekutif Legislatif dalam melahirkan sebuah peraturan daerah (Perda) sangat tergantung pada interaksi “harmonis” yang terbangun diantara lembaga tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang selanjutnya diperbaharui ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah menegaskan bahwa dalam proses pembuatan peraturan daerah, ke-dua lembaga tersebut diharapkan bisa bekerja sama dengan baik dan tidak saling mendominasi.

Tentunya proses perumusan kebijakan tersebut merupakan tindakan yang tidak terlepas pada pengambilan keputusan.

Pengambilan keputusan meliputi antara lain hal-hal yang berhubungan dengan pengumpulan fakta. (Salusu, 2004) menyebutkan cara mempengaruhi suatu keputusan yang dibuat yakni: dinamika individu dalam organisasi, dinamika kelompok orang-orang dalam organisasi dan dinamika lingkungan organisasi. Istilah dinamika digunakan untuk menunjukkan bahwa di dunia ini segala sesuatu selalu mengalami perubahan dan dinamika ini pula yang akan menuntut peningkatan kemampuan mengambil keputusan yang dapat mengikuti perubahan-perubahan yang terjadi.

Pengaruh individu terhadap organisasi memang terasa, terutama adalah pimpinan organisasi. Sedangkan dinamika kelompok mempunyai pengaruh dalam proses pengambilan keputusan. Dinamika kelompok ini meliputi kemampuan kerjasama yang dan harmonis dalam pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawab, kesediaan untuk mengalihkan kepentingan pribadi masing-masing kelompok ke kepentingan yang lebih luas yaitu kepentingan organisasi, kesediaan untuk menyerahkan sebagian hak kepada organisasi yang dibarengi oleh kesediaan menerima kewajiban yang lebih besar, memikirkan cara baru, prosedur baru demi meningkatkan kemampuan kerja yang lebih besar dan kemampuan untuk menerima dan memperkenalkan perubahan organisasi ke arah kemajuan.

Uraian di atas sangat terkait dengan proses formulasi kebijakan publik, dalam hal ini kebijakan APBD, dimana dinamika kelompok yakni dinamika dalam DPRD sendiri dan juga dinamika pemerintah daerah memberi pengaruh besar dalam proses kebijakan. Kemampuan membangun kerjasama di antara masing-masing kelompok maupun intern kelompok dalam proses kebijakan, seperti kemampuan menggalang koalisi antar fraksi dalam DPRD akan memberikan tekanan politik yang kuat bagi DPRD untuk menetapkan atau menolak RAPBD yang ditawarkan oleh pemerintah.

kerangka pikir dari penelitian ini berangkat dari tujuan untuk meningkatkan kualitas hubungan antar Pemerintah Daerah (Lembaga Eksekutif) dan DPRD (Lembaga Legislatif, dalam proses kebijakan penyusunan Perda APBD di Kota Makassar tahun 2020. Hal itu akan di urai oleh peneliti mulai dari proses formulasi kebijakan oleh Anderson (2003) dimana formulasi kebijakan terbangun dari poses pembahasan masalah, agenda setting, hingga formulasi. Tentunya dalam proses formulasi kebijakan tersebut terdapat pola atau tipe interaksi yang terjadi. adapun penggunaan tipe interaksi tersebut kemudian akan berpengaruh pada hasil keputusan yang akan ditetapkan kedepannya. Maka dari itu dirasa perlu untuk menguraikan proses perumusan kebijakan pada rancangan APBD perubahan kota Makassar tahun 2020 dan melihatnya melalui tipe interaksi kekuasaan yang dikemukakan oleh Stone (1980), dimana tipe interaksi tersebut yakni interaksi decisional, anticipates reaction, non-decision

making, dan sistemik. Tipe interaksi kekuasaan tersebut kemudian akan dianalisis pada setiap aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan APBD Perubahan Kota Makassar tersebut. Adapun model kerangka pikir tersebut, tertuang dalam gambar di bawah ini:

Gambar 2. 4  
Kerangka Pikir

