

DISERTASI

**MODEL TITIK TEMU KOMUNIKASI POLITIK
LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF DALAM PENETAPAN
APBD PERUBAHAN DI PROVINSI SULAWESI BARAT**

*POLITICAL COMMUNICATION MEET POINT MODEL
LEGISLATIVE AND EXECUTIVE DETERMINATION APBD
CHANGES IN WEST SULAWESI PROVINCE*



**DISUSUN OLEH
AMALIA FITRI ARAS
E033191003**

**PROGRAM DOKTOR ILMU KOMUNIKASI
PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

DISERTASI

**MODEL TITIK TEMU KOMUNIKASI POLITIK
LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF DALAM PENETAPAN
APBD PERUBAHAN DI PROVINSI SULAWESI BARAT**

*POLITICAL COMMUNICATION MEET POINT MODEL
LEGISLATIVE AND EXECUTIVE DETERMINATION APBD
CHANGES IN WEST SULAWESI PROVINCE*

**DISUSUN OLEH
AMALIA FITRI ARAS
E033191003**

**PROGRAM DOKTOR ILMU KOMUNIKASI
PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

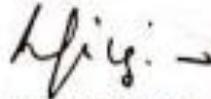
MODEL TITIK TEMU KOMUNIKASI POLITIK LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF DALAM PENERAPAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) PERUBAHAN DI PROVINSI SULAWESI
BARAT

Disusun dan diajukan oleh

AMALIA FITRI ARAS
E033191003

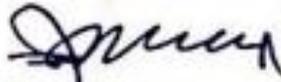
Telah dipertahankan di hadapan Penguji yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Pada tanggal 22 Agustus 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan sebagai Doktor

Menyetujui,
Promotor



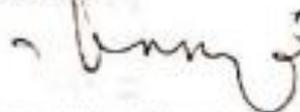
Prof. Dr. H. Hafid Cangara, M.Sc
NIP. 19520412 197603 1017

Co Promotor 1



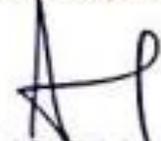
Prof. Dr. Andi Alimuddin Unde, M.Si
NIP. 1962011819 6702 1001

Co Promotor 2



Prof. Dr. H. Kartini Hanafi Kirs, SE., M.Si., AK, CA
NIP. 1965030519 9203 2001

Pt Ketua Program Studi Ilmu Komunikasi



Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si
NIP. 1975081182 0081 1008

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si
NIP. 1975081182 0081 1008



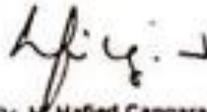
LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**MODEL TITIK TEMU KOMUNIKASI POLITIK LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF DALAM PENERAPAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) PERUBAHAN DI PROVINSI SULAWESI
BARAT**

Disusun dan diajukan oleh:

AMALIA FITRI ARAS
E033191003

Menyetujui,
Promotor



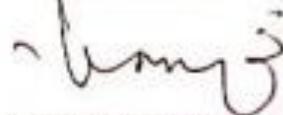
Prof. Dr. H. Hafid Cangara, M.Sc
NIP. 19520412 197603 1017

Co Promotor 1



Prof. Dr. Andi Alimuddin Unde, M.Si
NIP. 196201 819 8702 1001

Co Promotor 2



Prof. Dr. Hj. Kartini Hanafi Idris, SE, M.Si, AK, CA
NIP. 1963030519 9203 2001

Mengetahui,
Pih Ketua Program Studi



Prof. Dr. Phil. Susri, S.IP, M.Si
NIP. 1975081183 0081 1008

PERNYATAAN ORISINILITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah DISERTASI ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah di ajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau di terbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata didalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DiSERTASI ini di gugurkan untuk gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 10 Agustus 2023
Yang menyatakan,



Amalia Fitri Aras
E033191003

Program Doktor Ilmu Komunikasi
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin

KATA PENGANTAR

Atas berkah rahmat Allah SWT yang maha pengasih dan maha penyayang, yang memberi kemampuan menyelesaikan disertasi ini. Untuk itu penulis mengucapkan syukur kehadirat-Nya, yang memberi kesempatan menyelesaikan salah satu persyaratan akademik guna memperoleh gelar Doktor dalam program Doktor Ilmu Komunikasi Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin. Pengalaman memimpin DPRD Sulawesi Barat memberi pengalaman dalam interaksi komunikasi bersama para anggota wakil rakyat. Dalam mengemban fungsi-fungsi lembaga legislasi daerah. Dimana Kami harus mampu mengkomunikasikan aspirasi rakyat, bukan hanya kepada sesama anggota legislatif tetapi juga kepada eksekutif dan pemerintah pusat. Maka menarik mengangkat judul ***Model Titik Temu Komunikasi Politik Legislatif dan Eksekutif dalam Penetapan APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat*** dalam disertasi kami.

Karena komunikasi dan kerja sama dua lembaga inilah yang dapat memberikan jaminan terselenggaranya fungsi-fungsi pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan mengembangkan seluruh potensi dalam masyarakat. Banyaknya tawar-menawar politik diantara eksekutif - legislatif dari berbagai tingkatan, serta koordinasi pusat sampai ke daerah yang berpotensi cenderung lemah. Maka interaksi antara eksekutif dan legislatif dipengaruhi oleh salah satunya adalah komunikasi politik. Seperti komunikasi yang berlangsung pada perumusan (KUA) dan (PPAS). Hingga pada proses komunikasi menjadi APBD yang disahkan

DPRD. Dinamika pembahasan yang berkepanjangan menyebabkan lambatnya penetapan pun terjadi hampir di tiap tahun anggaran pembahasan. Olehnya itu, penulis tertarik melakukan penelitian disertasi terkait Model Titik Temu Komunikasi Politik Legislatif dan Eksekutif dalam Penetapan APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat.

Proses penyusunan disertasi ini sempat terhenti sejenak, oleh berbagai kesibukan. Namun motivasi keluarga, suami, saudara-saudara dan teman-teman yang telah terlebih menyelesaikan disertasinya. Serta nasehat dan saran para pembimbing, maka semangat kembali terpacu untuk menyelesaikan disertasi ini. Meski demikian, penulis menyadari bahwa dalam proses penyelesaian disertasi ini telah melibatkan berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu izinkan penulis pada kesempatan ini mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaan yang setinggi tingginya kepada yang penulis hormati:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.
3. Prof. Dr. H. Hafied Cangara, M.Sc. sebagai Promotor yang telah memberikan motivasi dan bimbingan berupa saran, kritikan, masukan, perbaikan, serta nasehat keilmuan sejak awal perkuliahan hingga proses akhir penyelesaian studi.

4. Prof. Dr. Andi Alimuddin Unde, M.Si. selaku Co Promotor I yang selalu meluangkan waktu dan tempat untuk memberikan bimbingan sejak pengajuan proposal hingga tahap akhir penyelesaian studi.
5. Prof Dr. Hj. Kartini Hanafi Idris, SE., M.Si., AK., CA selaku Co Promotor II yang selalu memberikan motivasi dan selalu meluangkan waktu dan tempat untuk memberikan bimbingan baik sejak pengajuan proposal hingga tahap akhir penyelesaian studi.
6. Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si. selaku Ketua Program Studi (Kaprodi) Doktoral Ilmu Komunikasi Universitas Hasanuddin.
7. Prof. Dr. Marzuki, DEA, Prof Dr. Armin, M.Si., dan Dr. Hasrullah, MA sebagai penguji internal lingkup Universitas Hasanuddin Makassar yang telah memberikan kontribusi besar dalam penyempurnaan disertasi ini.
8. Prof. Dr. Zudan Arif Fakhrulloh, S.H., M.Si selaku Penguji Eksternal yang telah memberikan kontribusi dalam penyempurnaan disertasi ini.
9. Para Dosen Pengajar Program Doktoral Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar dan seluruh Pengelola Bagian Akademik Pascasarjana Universitas Hasanuddin khususnya Ibu Ira, Bapak Irman, Bapak Ismail atas bantuannya selama penulis menempuh pendidikan hingga proses penyelesaian studi.

10. Gubernur, Wakil Gubernur, Sekretaris Daerah beserta jajaran Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat. Selanjutnya ucapan terimakasih kepada kawan-kawan di DPRD Provinsi Sulawesi Barat, baik sesama anggota DPRD, staf dan seluruh pegawai DPRD yang telah membantu dan menyokong kami untuk menyelesaikan program pendidikan ini. Karena di DPRD tempat kami bekerja juga menjadi tempat kami melakukan berbagai penelitian.
11. Terkhusus kepada Orang Tua kami yang juga merupakan sahabat dan guru penulis H. Aras Tammauni. Padanya penulis belajar banyak hal, termasuk dalam penyelesaian disertasi ini. Pengalamannya sebagai Bupati (eksekutif) dan mantan Ketua DPRD (legislatif) menjadi tempat penulis bertanya dan meminta sarannya. Terima kasih kepada Alm. Ibu yang melahirkan saya Salma Binti Sulaiman dan Ibu yang telah merawat dan membesarkan saya serta memberikan cinta dan kasih sayangnya sepenuh hati Alm. Hj. Nurpati Binti Rivai.
12. Terkhusus kepada Suami Tercinta terima kasih untuk kesabaran, cinta, kasih sayang dan dukungannya.
13. Kepada Anak-Anak Saya Andi Abizar, Andi Ratu, Andi Raina, Andi Afnan terimakasih atas pengertiannya semoga capaian ini dapat menjadi motivasi buat kalian dalam dunia pendidikan.
14. Kepada Saudara dan Saudari Saya terima kasih atas doa serta dukungan selama dalam proses pendidikan.

15. Tak lupa pula saya ucapkan banyak terima kasih kepada Teman-Teman Mahasiswa S3 angkatan ketiga Program Studi Ilmu Komunikasi yang telah berjuang bersama sehingga saya mampu sampai pada tahap penyelesaian studi ini.
16. Ucapan terimakasih juga saya tujukan kepada Teman-Teman LSM, Media dan Para Tokoh Masyarakat yang ada di Provinsi Sulawesi Barat.

Menyadari bahwa penyusunan tugas akhir disertasi ini, hanya laksana setetes air di tengah luasnya samudera, begitu kompleksnya persoalan komunikasi antar lembaga eksekutif dan legislatif. Namun penulis tetap berharap semoga disertasi ini dapat sedikit memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya bidang kajian Manajemen Komunikasi. Berharap pula dijadikan salah satu rujukan bagi peneliti atau penulis karya ilmiah lainnya. Dengan segala kebesaran hati, penulis menerima saran dan kritik untuk penulisan berikutnya. Akhir kata penulis mengucapkan banyak terima kasih.

Makassar, 7 Agustus 2023

Amalia Fitri Aras

ABSTRAK

AMALIA FITRI. Model Titik Temu Komunikasi Politik Legislatif dan Eksekutif dalam Penetapan APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat (Dibimbing oleh Hafied Cangara, Andi Alimuddin Unde, Kartini Hanafi Idris)

Komunikasi politik antara eksekutif dan legislatif merupakan instrumen penting dalam penyusunan APBD dan sangat menentukan dalam penetapan APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan mengeksplorasi model komunikasi politik legislatif dan eksekutif dalam penetapan APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat.

Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus dengan tipe eksploratif. Informan penelitian adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Provinsi Sulawesi Barat. Pengumpulan data meliputi observasi, wawancara mendalam dan penelusuran dokumen. Analisis data menggunakan analisis interaktif yang meliputi pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan dinamika komunikasi antara Eksekutif dan Legislatif dalam pembahasan Nota Keuangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2021 Propinsi Sulawesi Barat, mulai dari tahapan Perumusan KUA dan PPAS, serta pembahasan RAPBD sampai pada tahapan pengesahan anggaran selalu diwarnai perdebatan antara Eksekutif dan Legislatif dalam menunjukkan fungsi kewenangan dan masing-masing menuju pencapaian saling pengertian satu sama lainnya. Seluruh fraksi pada DPRD telah menjalankan peran dan fungsi pengawasan dan penilaian usulan APBD Perubahan yang diajukan oleh eksekutif. Masalah krusial dalam komunikasi antara legislatif dan eksekutif yang memungkinkan terjadinya *deadlock* adalah transparansi, koordinasi, kepentingan dan skala prioritas program yang diusulkan dalam APBD-P. Anggota DPRD menunjukkan kemampuan dan kompetensinya dalam menjalankan fungsi *budgeting*, Di sisi lain eksekutif seringkali menyajikan data dan draf dokumen APBD-P yang tidak valid dan lengkap sehingga mendapatkan kritikan dan saran dari legislatif. Model komunikasi politik yang digunakan dalam menyelesaikan konflik dan perbedaan persepsi adalah model titik temu kesatuan pemahaman (*mutual understanding*) atau kompromi.

Kata Kunci: Model Komunikasi Politik, Legislatif dan Eksekutif, Penetapan APBD-P



ABSTRACT

AMALIA FITRI. Model of Meeting Points in Legislative and Executive Political Communications in Determining Revised APBD in West Sulawesi Province (Supervised by Hafied Cangara, Andi Alimuddin Unde, Kartini Hanafi Idris)

Political communication between the executive and the legislature is an important instrument in preparing the APBD and is very decisive in determining the Revised APBD in West Sulawesi Province. This study aims to describe and explore the legislative and executive political communication model in the determination of the Revised APBD in West Sulawesi Province.

The research method uses a qualitative approach with a case study strategy with an exploratory type. Research informants are members of the Regional People's Legislative Assembly and the Regional Government Budget Team (TAPD) of West Sulawesi Province. Data collection includes observation, in-depth interviews and document tracing. Data analysis uses interactive analysis which includes data collection, data reduction, data presentation and drawing conclusions.

The research results show the dynamics of communication between the Executive and the Legislature in the discussion of the Financial Notes on the Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) for the 2021 Fiscal Year of the Province of West Sulawesi, starting from the stages of the formulation of the KUA and PPAS, as well as the discussion of the RAPBD up to the stage of budget approval is always colored by debate between the Executive and the Legislature in demonstrating their functions authority and each towards the attainment of mutual understanding of the other. All factions in the DPRD have carried out the role and function of monitoring and evaluating the proposed Revised APBD submitted by the executive. Crucial issues in communication between the legislature and the executive that allow deadlocks to occur are transparency, coordination, interests and priority scale of programs proposed in the APBD-P. The political communication model used in resolving conflicts and differences in perceptions is the model of mutual understanding or compromise.

Keywords: Model of Political Communication, Legislative and Executive, Determination of APBD-P



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI	iii
LEMBAR PENGESAHAN AWAL.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK.....	xi
ABSTRACT.....	xii
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR GAMBAR	xviii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Masalah	19
1.3 Rumusan Penelitian	20
1.4 Tujuan Penelitian	21
1.5 Manfaat Penelitian.....	22
1.6 Signifikansi Penelitian.....	22
1.7 Nilai Kebaruan Penelitian (<i>Novelty</i>)	24
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	28
2.1 Hubungan Legislatif dan Eksekutif	31
2.2 Komunikasi Politik	38

2.3 Lobi dan Negosiasi dalam Komunikasi Politik	43
2.4 Teori Konflik, Negosiasi dan Komunikasi.....	48
2.5 Teori Kepemimpinan dan Gaya Komunikasi.....	124
2.6 Kepemimpinan dalam Pengambilan Keputusan	126
2.7 Interaksi Kekuasaan dalam Politik.....	132
2.8 Hak dan Wewenang Legislatif dalam Menjalankan Pemerintahan ..	133
2.9 Legislatif Indonesia Menurut Undang-Undang Pemerintahan	
Daerah.....	154
2.10 Penganggaran Negara dan Pemerintah Daerah	163
2.11 Kebijakan Keuangan dan Fiskal	165
2.12 Penelitian Terdahulu.....	167
2.13 Kerangka Pikir	183
2.14 Asumsi Dasar	188
BAB III METODE PENELITIAN.....	190
3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian.....	190
3.2 Fokus Penelitian	191
3.3 Sumber Data.....	193
3.4 Teknik Pengumpulan Data.....	195
3.5 Analisis Data	196
3.6 Keabsahan Data	198
3.7 Keterbatasan Penelitian	201
BAB IV GAMBARAN LOKASI DAN OBYEK PENELITIAN	202
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian	202

4.2 Profil Pemerintahan Sulawesi Barat.....	210
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	245
5.1 Hasil Penelitian	245
5.2 Pembahasan.....	358
BAB VI PENUTUP.....	385
6.1 Kesimpulan	385
6.2 Saran dan Rekomendasi.....	388
6.3 Implikasi Teoritis dan Praktis	390
DAFTAR PUSTAKA.....	395
LAMPIRAN.....	402

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Jadwal Penetapan APBD Pokok/Perubahan	18
Tabel 2.1 Penyebab Konflik	85
Tabel 2.2 Syarat Anggota Senat dan DPR	151
Tabel 2.3 Matriks Persamaan dan Perbedaan Penelitian Terdahulu	179
Tabel 3.1 Nama-nama Informan dan Jabatannya	194
Tabel 4.1 Gubernur Sulawesi Barat Melalui Proses Penunjukan Oleh Kementerian Dalam Negeri	212
Tabel 4.2 Daftar Gubernur Sulawesi Barat Melalui Proses Pilkada	213
Tabel 4.3 Keterkaitan Visi Pembangunan Antar Dokumen Perencanaan	215
Tabel 4.4 Suara Pemilih Pemilu Legislatif 2019 di Provinsi Sulawesi Barat Menurut Daerah Pemilihan (Dapil)	231
Tabel 4.5 Peroleh Kursi Menurut Perolehan Suara DPRD Provinsi Sulawesi Barat pada Pemilihan Legislatif 2019	232
Tabel 4.6 Perolehan Suara Masing-Masing Calon Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Barat Hasil Pemilu 2019	235
Tabel 4.7 Tingkat Pendidikan Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2019-2024	236
Tabel 4.8 Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Barat Menurut Usia Tahun 2019-2024	237
Tabel 4.9 Fraksi di Partai Politik	243
Tabel 5.1 Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan APBD	248
Tabel 5.2 Data APBD Perubahan Tahun 2021 Tentang Jumlah Total Dana	

dengan Sektor-Sektor Menurut Pos-Posnya Per Tanggal 08 November 2021	283
Tabel 5.3 Reduksi Data Hasil Penelitian	352

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Persentase Realisasi Belanja APBD Provinsi Tahun 2020	13
Gambar 2.1 Keterkaitan Keterampilan Negosiasi, Manajemen Konflik dan Efektivitas Komunikasi	44
Gambar 2.2 Proses Konflik	48
Gambar 2.3 Korelasi Level Konflik dan Produktivitas	91
Gambar 2.4 Model Perilaku Konflik Dua Dimensi	109
Gambar 2.5 Dimensi Penanganan Konflik	111
Gambar 2.6 Jenis Gaya Konflik	117
Gambar 2.7 Kerangka Pikir.....	187
Gambar 3.1 Model Interaktif Analisis Penelitian Kualitatif	197
Gambar 4.1 Peta Wilayah Sulawesi Barat	203
Gambar 4.2 Jumlah Penduduk Sulawesi Barat Menurut Agama	207
Gambar 4.3 Pertumbuhan Ekonomi Kawasan Sulawesi.....	208
Gambar 4.4 Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Sulawesi Barat dan Nasional Tahun 2018-2022.....	210
Gambar 5.1 Model Komunikasi Titik Temu Komunikasi Politik antara DPRD (Legislatif) dan Pemerintah Provinsi (Eksekutif) dalam Penetapan Kebijakan	375

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Komunikasi politik merupakan instrumen penting dalam pembangunan daerah, di mana komunikasi politik antara eksekutif dan legislatif sangat menentukan dalam pembentukan kesepakatan tentang sumberdaya kekuasaan. Sumber daya kekuasaan berkaitan dengan sistem politik. Komunikasi politik juga didukung oleh beberapa unsur utama dalam komunikasi yaitu, komunikator politik, komunikan, isu komunikasi (pesan-pesan), saluran komunikasi, serta pengaruh komunikasi. Masing-masing dari unsur komunikasi politik ini memiliki fungsi untuk mencapai tujuan dari komunikasi politik itu sendiri.

Komunikasi politik didefinisikan McNair (2003:4) sebagai *purposeful communication about politics*, Di mana studi ini mengarah kepada tiga elemen dalam melihat hubungan antara proses dengan tindakan politik, yaitu : Organisasi Politik, Media, Warga Negara. McNair dalam Cangara (2014) menyatakan pengertian komunikasi politik adalah :

Political communication as pure discussion about the allocation of public resources (revenues), official authority (who is given the power to make legal, legislative and executive decision), and official sanctions (what the state reward or punishes).

Jadi komunikasi politik menurut McNair adalah murni membicarakan tentang alokasi sumber daya publik yang memiliki nilai, apakah itu nilai kekuasaan atau nilai ekonomi, petugas yang memiliki kewenangan untuk memberi kekuasaan dan keputusan dalam pembuatan

undang-undang atau aturan, apakah itu legislatif atau eksekutif serta sanksi-sanksi, apakah itu dalam bentuk hadiah atau denda.

Adapun aktivitas komunikasi politik ini terjadi dalam lingkup politik melingkupi berbagai hal, seperti : berkenaan dengan realitas objektif sebuah politik dengan membandingkan kejadian-kejadian politik yang sedang berlangsung, realitas subjektif politik sebagaimana yang ditafsirkan oleh aktor dan masyarakat, dan konstruksi sosial realitas politik yang dilakukan oleh media (Kaid, 2010).

Suharti (2014:69) menyatakan bahwa unsur dalam komunikasi politik mencakup semua unsur dalam komunikasi yaitu : komunikator (narasumber), pesan, saluran (media), sasaran dan pengaruh atau efek yang dihasilkan. Dalam komunikasi politik, unsur-unsur komunikasi tersebut memuat unsur politik. Komunikator dalam komunikasi politik adalah komunikator politik. Pesannya adalah pesan politik, salurannya adalah saluran politik, khalayak sarasannya adalah khalayak politik dan tujuan serta hasilnya adalah demi tujuan politik dan mempengaruhi sistem politik.

Komunikator politik tidak hanya partai politik, melainkan juga lembaga pemerintahan legislatif dan eksekutif. Dengan demikian, sumber atau aktor politik adalah mereka-mereka yang dapat memberi informasi tentang hal-hal yang mengandung makna atau bobot politik, misalnya presiden, menteri, DPR, MPR, KPU, Gubernur, Bupati / Walikota, DPRD, Politisi, Fungsiaris Partai Politik, Fungsiaris Lembaga Swadaya

Masyarakat (LSM), dan kelompok-kelompok penekan dalam masyarakat yang bisa mempengaruhi jalannya pemerintahan (Cangara 2009:37).

Komunikasi politik sangat penting diterapkan dalam hubungan antara legislatif dan eksekutif. Hal ini karena kedua lembaga ini memiliki peran yang saling berkaitan erat. Salah satu pembahasan yang paling strategis yaitu pada pembahasan anggaran, dimana dinamika perdebatan eksekutif dan legislatif berdampak pada keterlambatan dalam penetapan anggaran. Hal ini menjadi masalah baik secara nasional maupun internasional, sebab problematika penganggaran akan menghambat realisasi berbagai program pemerintah.

Studi terdahulu berkaitan dengan politik anggaran dilakukan oleh Moh Eddy D. Soeparno (2022) yang berjudul, *Dinamika Politik Anggaran : Interaksi Eksekutif-Legislatif dalam Kebijakan Anggaran Penanganan COVID-19 di Indonesia dan Singapura*. Hasil risetnya menunjukkan bahwa Politik anggaran dalam kebijakan anggaran krisis (penarikan *national reserves* dan penerbitan Perpu) memperlihatkan kondisi krisis yang akan mendorong kemunculan kesamaan kepentingan dan kerjasama antara lembaga eksekutif-legislatif untuk melindungi konstituennya dari ancaman Pandemi Covid-19. Namun, terdapat dorongan (*insentif*) yang berbeda atas kerjasama terbentuk antara eksekutif-legislatif di kedua negara tersebut.

Dorongan kerjasama antara lembaga eksekutif dan legislatif di Singapura terjadi karena adanya sistem yang didominasi PAP yang

terkonsolidasi secara sistemik dari kelembagaan partai politik, sistem elektoral, dan struktur *Party Whip* dalam parlemen. Sedangkan dorongan kerjasama eksekutif-legislatif di Indonesia terjadi karena sistem presidensialisme multi-partai yang membuat presiden menjadi akomodatif kepada fraksi-fraksi partai politik di parlemen untuk menciptakan kestabilan dan kemudahan dalam membuat kebijakan atau peraturan perundang-undangan dalam pemerintahannya.

Di sisi lain, fraksi-fraksi partai politik (parpol) di parlemen Indonesia memiliki kepentingan kursi / jabatan atau pengambil kebijakan dalam pemerintah. Selain itu, pola interaksi eksekutif - legislatif juga dipengaruhi oleh sistem sentralisasi dan otonomi daerah yang dianut negara-negara. Otonomi daerah yang dianut Indonesia berpotensi melemahkan koordinasi eksekutif - legislatif di daerah-daerah dalam politik anggaran Covid-19, sedangkan sistem *city state* yang tersentral mendorong efektifitas interaksi eksekutif dalam politik anggaran Covid-19.

Interaksi eksekutif - legislatif sangat didominasi kelompok eksekutif di Singapura. Oleh karena itu, riset ini menemukan bahwa model sistem politik sebuah negara (sistem presidensialisme / parlementer; *sistem multi – partai / dwi – partai* ; dan sistem otonomi daerah / *city state sentralistik*) akan mempengaruhi pola interaksi eksekutif dan legislatif dalam politik anggaran Covid-19.

Riset tersebut menunjukkan bahwa sistem politik dengan dwi partai dan yang tersentral oleh perdana menteri yang kuat (Singapura)

cenderung lebih mudah mencapai konsensus dalam politik anggaran, sedangkan sistem politik dengan presidensialisme – multi partai dan otonomi daerah (Indonesia) cenderung lebih sulit untuk mencapai konsensus dalam politik anggaran.

Kesulitan tersebut terjadi karena banyaknya tawar menawar politik diantara eksekutif - legislatif dari berbagai tingkatan, serta koordinasi pusat sampai ke daerah yang berpotensi cenderung lemah. Merujuk pada riset tersebut kompleksitas interaksi antara eksekutif dan legislatif dipengaruhi oleh banyak hal termasuk komunikasi politik, meskipun riset tersebut dalam skala nasional, namun tetap saja daerah memiliki dinamika komunikasi politik serta pola interaksinya sendiri.

Pada skala lokal, kompleksitas komunikasi politik dan anggaran dapat dijumpai pada riset Marno Wance dan Suranto ditahun 2015, riset tersebut menemukan bahwa terdapat tiga pola interaksi (akomodasi, dominasi dan kompromi) dalam pembahasan kebijakan anggaran, namun di antara ketiga pola interaksi tersebut ditemukan adanya proses yang lebih mendominasi dibandingkan dengan proses lainnya. Keterlambatan penetapan APBD dapat ditelusuri dari pola interaksi *decisional*, *anticipated reaction* serta pola interaksi *non decisional*. Pola interaksi *decisional* adalah pola pertentangan yang berlangsung pada perumusan (KUA) dan (PPAS), pada pola ini interaksi kekuasaan terjadi tawar menawar (*bargaining*) untuk melakukan pertukaran kepentingan legislatif kepada eksekutif yang tidak diakomodir pada (RKA) SKPD. Pola interaksi

Anticipated Reaction, yaitu Pemerintah Kabupaten Buru Selatan menerima kepentingan DPRD yang menjadi rekomendasi reses untuk menjaga kestabilan pembahasan APBD Tahun 2015. Sedangkan pola interaksi *Non Decisional* yaitu pihak legislatif menolak melakukan pembahasan KUA dan PPAS, karena dari pihak eksekutif tidak menyerahkan dokumen Rencana Kerja Anggaran (RKA) dari masing-masing SKPD. Tidak hanya sampai disitu faktor-faktor yang mempengaruhi pola relasi eksekutif dan legislatif pada pembahasan APBD Tahun 2015 yaitu *Personal Background, Political Background*.

Pola interaksi antara eksekutif dan legislatif tersebut menggambarkan kompleksnya pembahasan antara eksekutif dan legislatif di tingkat daerah, tentang proses pembahasan APBD di daerah kerap diwarnai dengan kompromi, akomodasi kepentingan serta penolakan pembahasan RKA dari masing-masing SKPD. Riset terkait pola interaksi dalam pembahasan APBD di Kabupaten Buru Selatan tersebut sejalan dengan masalah pokok yang akan diuraikan dalam disertasi ini, pola interaksi yang terjalin antara eksekutif dan legislatif tentunya bergantung pada komunikasi politik yang berlangsung antara eksekutif dan legislatif.

Problematika politik penganggaran yang ditemui dalam kasus perbandingan antara Singapura dan Indonesia, serta kasus di Kabupaten Buru Selatan mempertegas pentingnya suatu model komunikasi politik yang digunakan untuk mengurai konflik yang berpotensi terjadi dalam proses penganggaran baik pada APBD maupun APBD Perubahan.

Riset yang dilakukan oleh Zainul dan Yusuf Wibisono (2015) mengenai konflik dalam pembahasan-pembahasan APBD di DKI Jakarta. menunjukkan bahwa konflik politik dalam penetapan APBD DKI Jakarta Tahun Anggaran 2015 yang berimbas pada sektor pelayanan publik termasuk anggaran-anggaran untuk kebutuhan dasar warga DKI, seperti pendidikan, kesehatan, dan pelayanan dasar lainnya. Hal inilah yang menarik untuk dikaji secara lebih mendalam, mengingat sesuai amanah undang-undang, antara gubernur dan DPRD harus searah dan sejalan dalam menetapkan setiap kebijakan publik. Konflik politik antara keduanya tidak hanya berdampak pada stabilitas politik lokal. Namun, yang lebih penting dari itu adalah terbengkalainya pelayanan masyarakat, khususnya pelayanan dasar yang mesti tepat waktu.

Berdasarkan hasil riset tersebut faktor utama penyebab konflik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta dalam penetapan APBD Tahun 2015 adalah faktor pemerintahan daerah yang terbelah (*divided local government*), dan faktor perbedaan kepentingan politik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta. Konflik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta akhirnya menemukan titik temu setelah melalui proses panjang dalam upaya penyelesaiannya. Pola penyelesaian konflik yang digunakan adalah pendekatan mediasi, dengan mengikutsertakan Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (Kemendagri) dalam penyelesaian konflik tersebut, untuk menemukan titik temu yang saling menguntungkan kedua belah pihak.

Permasalahan komunikasi antara legislatif dan eksekutif yang paling banyak terjadi pada pembahasan anggaran. Hal ini karena adanya konflik kepentingan. Konflik ini menyebabkan penetapan rencana anggaran menjadi lambat sehingga menyebabkan terhambatnya pelayanan publik dan pembangunan.

Keberhasilan pemerintah daerah dalam mengelola anggaran merupakan salah satu tolak ukur kualitas eksekutif dan legislatif. Hal ini karena anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif), yang juga digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan. Pada sektor publik, anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu.

Anggaran bukan sekadar masalah teknis, melainkan lebih merupakan alat politik (*political tool*). Karena pada dasarnya anggaran tidak hanya disusun berdasarkan ketentuan-ketentuan teknis ataupun melalui hitungan-hitungan ekonomi semata, tetapi lebih dari itu dokumen penganggaran disusun berdasarkan sebuah kesepakatan, dan merupakan sebuah terjemahan dari visi dan misi kepala daerah terpilih.

Anggaran daerah merupakan salah satu komponen dasar instrumen kebijakan publik daerah. Kebijakan anggaran daerah di Provinsi Sulawesi Barat adalah merupakan keputusan politik yang ditetapkan Kepala Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Provinsi Sulawesi Barat, untuk dilaksanakan oleh birokrasi daerah sebagai keputusan politik kebijakan anggaran sering melalui proses politik yang panjang dan kompleks.

Karwita (2011:13) menjelaskan bahwa fungsi penganggaran merupakan penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama-sama pemerintah daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif dan bukan reaktif dan sebagai legitimator usulan APBD tujuan pemerintah daerah; fungsi penganggaran ini perlu memperoleh perhatian penuh, mengingat makna pentingnya sebagai berikut :

1. APBD sebagai fungsi kebijakan fiskal (fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi);
2. APBD sebagai fungsi investasi daerah;
3. APBD sebagai fungsi manajemen pemerintahan daerah (fungsi perencanaan, fungsi otorisasi dan fungsi pengawasan).

Dalam Modul Analisis APBD untuk Anggota DPRD, *Local Governance Support Program LGDP* (USAID, 2009: iv), tiga kebutuhan dasar bagi efektifitas pelaksanaan fungsi DPRD dalam proses kebijakan anggaran daerah, yaitu :

1. Anggota DPRD memiliki sikap dan perilaku yang produktif mendorong APBD yang menyejahterakan masyarakat daerah;
2. Anggota DPRD memiliki pengetahuan dan wawasan yang diperlukan untuk mengembangkan pilihan-pilihan kebijakan anggaran

yang menjawab permasalahan publik, seperti kesehatan, pendidikan dan pengembangan ekonomi lokal;

3. Anggota DPRD memiliki keterampilan teknik analisis untuk memberikan masukan-masukan kritis terhadap kebijakan anggaran daerah dan memantau secara umum penyusunan anggaran daerah.

Penyusunan anggaran dalam sebuah daerah dapat berjalan dengan baik jika ada komunikasi yang baik antara legislatif dan yudikatif. Walaupun tidak bisa dipungkiri, dinamika dan perdebatan tidak bisa terhindarkan saat membahas persoalan anggaran ini. Hal ini, karena perdebatan soal prioritas penggunaan anggaran itu sendiri. Olehnya itu, dibutuhkan komunikasi politik yang baik antara legislatif dan eksekutif. Komunikasi ini bukan saja secara kelembagaan, tetapi juga personal DPRD itu sendiri.

Keputusan pengesahan anggaran juga tidak lepas dari intervensi elit partai politik dan *stakeholder* lainnya. Olehnya itu, komunikasi antar aktor dan *stakeholder* terkait sangat dibutuhkan. Dinamika komunikasi politik antara eksekutif dan legislatif merupakan hal selalu menarik untuk dibahas. Hal ini, karena pembahasan terkait APBD dibahas setiap tahun dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (Perda). Dalam pertengahan periode, dimungkinkan adanya pembahasan APBD Perubahan untuk menyesuaikan anggaran terhadap program yang ada.

Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) itu harus memperhatikan program-program yang prioritas, dan

merupakan kebutuhan masyarakat. Adapun dalam pembahasan APBD, eksekutif dan legislatif bersama-sama membahas dan menetapkan peraturan daerah (Perda) serta bersama membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah (Perda) tentang APBD maupun APBD Perubahan.

Hal ini merupakan hubungan kerjasama antara dua lembaga Negara tersebut yang mempunyai kedudukan setara dan bersifat kemitraan dalam sistem pemerintahan daerah. Itulah sebabnya dalam pelaksanaan fungsi-fungsi, keduanya secara bersama-sama membuat Perda termasuk pembuatan kebijakan APBD. Ini berarti, keduanya memiliki hubungan yang saling mendukung, bukan merupakan lawan atau pesaing satu sama lainnya. Adapun dalam penyusunan APBD ini harus berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyusunan APBD 2020.

APBD yang telah ditetapkan pun memungkinkan dilakukan penyesuaian anggaran melalui pembahasan APBD Perubahan. Secara konseptual juga sejalan dengan istilah *rebudgeting*. *Rebudgeting* adalah cara yang dilakukan pemerintah untuk merevisi dan memperbarui penerapan anggaran sebagai kelanjutan dari proses anggaran tahunan, *rebudgeting* harus menjadi sarana di mana pemerintah dapat memenuhi tujuan yang bervariasi dan bahkan bertentangan dengan penganggaran,

termasuk kontinuitas dan kontrol, perubahan, akuntabilitas, dan fleksibilitas serta prediktabilitas (Wildavsky, 1988).

Dalam jangka pendek, kebutuhan bisa berubah, namun untuk jangka panjang, sesuatu yang pada awalnya dianggap sebagai tujuan kemudian dapat berubah menjadi persaingan yang kompatibel (Lyden, 1975). Dalam hal ini, anggaran yang disetujui dapat benar-benar menjadi dasar bagi rencana keuangan untuk operasional masing-masing instansi selama tahun fiskal (Junita, 2015).

Forrester (1991) menjelaskan bahwasanya keputusan-keputusan dalam penganggaran dipengaruhi oleh banyak faktor, termasuk politik, ekonomi dan teknologi, tetapi dampak dari pengaruh tersebut tidak diketahui sampai terealisasi secara faktual. Oleh karena adanya periodisasi anggaran secara tahunan, yang diasumsikan sebagai standar *time-frame* penganggaran pemerintah (Forrester & Mullins, 1992) maka dalam pelaksanaannya harus bersifat dinamis dan fleksibel, tanpa harus mengorbankan *control* dan *accountability* (Pitsvada, 1983).

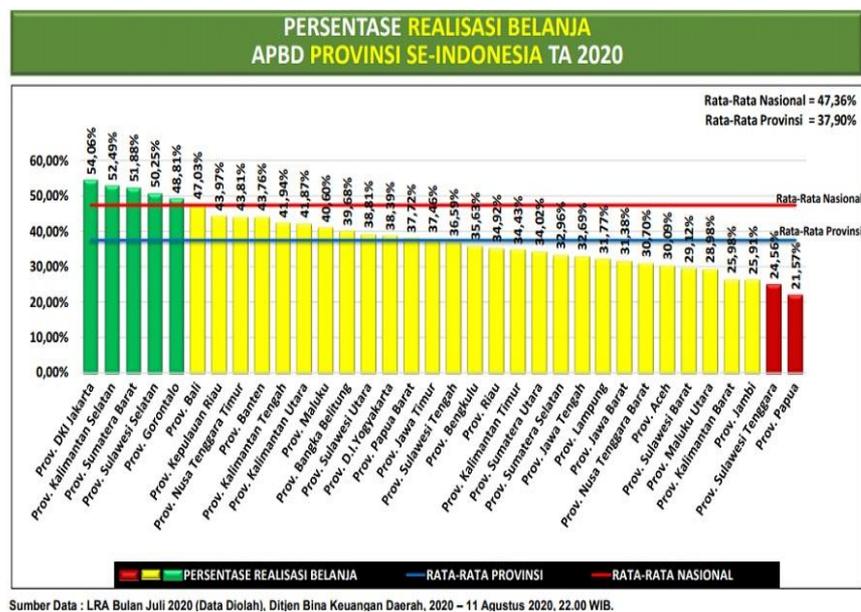
Ketidakpastian memiliki pengaruh terhadap keputusan-keputusan di bisnis dan pemerintahan (Cornia, et al., 2004). Selain itu, Draver & Pitsvada (dalam Forrester & Mullins, 1992) menyatakan, bahwa perubahan anggaran menjadi sarana bagi legislator, eksekutif, dan birokrat untuk saling menyesuaikan agenda masing-masing. Pada akhirnya selalu ada konsensus yang dicapai. Oleh karena itu, kebijakan, arah dan strategi dalam penganggaran menjadi ajang pertarungan

kekuatan, di mana masing-masing pihak berupaya untuk memenuhi kepentingannya (*self-interest*), sehingga sering mengorbankan kepentingan publik (Abdullah, 2012).

Proses pembahasan dan penetapan anggaran perubahan relatif lebih tertutup dari pengamatan publik, sehingga mengandung persoalan keagenan yang relatif besar (Abdullah & Nazry, 2014). Anessi-Pesina (2012) menyatakan, bahwa *rebudgeting* sangat dipengaruhi oleh tingkat *incrementalism* dalam proses penganggaran awal, sebagaimana halnya *determinants* internal dan eksternal, seperti variabel politik, sifat organisasi, kondisi finansial, dan lingkungan sosial ekonomi.

Gambar 1.1

Persentase Realisasi Belanja APBD Provinsi Tahun 2020



Data ini menunjukkan bahwa realisasi APBD Provinsi Sulawesi Barat (Sulbar) sangat rendah, yakni hanya 29,12% serta berada di urutan 29, hal ini menunjukkan bahwa adanya masalah pada APBD Provinsi

Sulawesi Barat. Salah satu fenomena sekaligus permasalahan, yakni terjadinya penurunan anggaran APBD Sulawesi Barat.

APBD Perubahan merupakan salah satu agenda rutin daerah sebagai bagian dari tahapan sistem pengelolaan keuangan dalam rangka terlaksananya penatausahaan keuangan daerah secara optimal, transparan dan akuntabel serta disusun berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dimana pada prinsipnya merupakan penyempurnaan dan perbaikan atas APBD tahun berjalan, dengan mempertimbangkan pencapaian dari target pendapatan dan realisasi belanja yang telah dilaksanakan serta menampung berbagai perubahan baik di sisi pendapatan maupun sisi belanja dan pembiayaan daerah.

Dalam penyusunan Perubahan APBD Tahun Anggaran 2021 dilakukan penyesuaian rencana pendapatan, baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana transfer pemerintah pusat serta pembiayaan yang dianggarkan dalam APBD Tahun Anggaran 2021 dengan tujuan target pendapatan daerah untuk membiayai program dan kegiatan pada Perubahan APBD Tahun Anggaran 2021 dapat terealisasi dengan kondisi yang ada. Lebih lanjut, pertimbangan yang menyebabkan dilakukannya perubahan APBD ini antara lain penyesuaian target PAD dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Penyesuaian pendapatan transfer dari pemerintah pusat, lalu adanya *refocusing* kegiatan dan realokasi anggaran upaya pencegahan Covid-19, penanganan kesehatan, perlindungan sosial serta pemulihan dampak ekonomi.

Volume Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Perubahan Tahun 2020 Provinsi Sulawesi Barat mengalami penurunan sebesar 263 miliar atau sekitar 11,83 persen. Anggaran belanja pada APBD Perubahan Sulawesi Barat turun, 9,84 persen dari 2,225 triliun, menjadi 2,006 triliun atau turun sebesar 218 miliar. Penerimaan pembiayaan daerah, yang sebelumnya sebesar 57 miliar, berubah menjadi 97 miliar setelah APBD Perubahan, mengalami kenaikan sebesar 44 miliar. Kenaikan ini karena penyesuaian hasil audit BPK atas laporan keuangan APBD tahun 2019 dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun tersebut. Menurunnya APBD Perubahan disebabkan kondisi kapasitas fiskal daerah dan faktor perhitungan APBD Sulawesi Barat tahun 2020 khususnya dampak Covid-19.

Penurunan anggaran ini tentu berdampak pada pembiayaan terkait anggaran pembangunan infrastruktur, operasional maupun bantuan kepada masyarakat. Tentunya ini pula akan berdampak pada terganggunya kepentingan anggota DPRD yang memiliki janji untuk merealisasikan aspirasi masyarakat di dapilnya masing-masing. Apalagi, 5 (lima) prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2020 yang wajib dilakukan pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (Permendagri) Nomor 33 Tahun 2019, meliputi:

1. Pembangunan manusia dan pengentasan kemiskinan;
2. Infrastruktur dan pemerataan wilayah;
3. Nilai tambah sektor riil, industrialisasi dan kesempatan kerja;

4. Ketahanan pangan, air, energi dan lingkungan hidup; dan
5. Stabilitas Pertahanan dan Keamanan.

Kelima prioritas ini pun wajib untuk dijalankan di Provinsi Sulawesi Barat. Sehingga dalam pembahasan APBD Perubahan tentunya akan melahirkan perdebatan terkait realokasi dan *refocusing* maupun penghapusan anggaran program tertentu yang dianggap kurang prioritas. Selain itu, anggaran APBD ini dituntut untuk dapat merealisasikan visi Gubernur Provinsi Sulawesi Barat yakni Sulawesi Barat Maju dan *Malaqbi* yang selanjutnya dijabarkan dalam 4 misi yakni:

1. Misi Pertama, meningkatkan kualitas dan kapasitas kinerja pemerintah daerah (*good governance*) agar mampu menjalankan kewajiban konstitusionalnya, yaitu memberikan perlindungan dan pelayanan, serta memberdayakan segenap warga masyarakat Sulawesi Barat. Pemerintah Daerah (Pemda) yang baik adalah pemerintah yang terbuka, dapat dipercaya, partisipatif dan senantiasa berjalan di atas prinsip – prinsip demokrasi. Hal ini merupakan modal dasar bagi tercapainya pembangunan daerah yang berkualitas dalam rangka menciptakan kesejahteraan dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat.
2. Misi Kedua, meningkatkan kualitas dan kapasitas sumber daya manusia (*capacity building*) yang berbudaya, produktif serta berintegritas. Peningkatan kualitas sumber daya manusia menjadi

dasar bagi pembangunan dan bersifat sangat strategis bagi pembangunan Sulawesi Barat di masa mendatang.

3. Misi Ketiga, pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) berpusat pada rakyat (*people centered development*) yang inklusif, dan mengedepankan partisipasi rakyat (*participatory based development*); Pembangunan berpusat pada rakyat (*people centered development*) menempatkan individu bukan sebagai objek, melainkan sebagai subjek yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Pembangunan berpusat pada rakyat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa rakyat, dan kekhasan lokal, serta kearifan lokal untuk menumbuhkan kembangkan inovasi daerah.
4. Misi Keempat, mendorong dan memfasilitasi berjalannya ekonomi kerakyatan (*people's economy*) yang berkualitas, berkelanjutan, berbasis wilayah, dengan memperhatikan potensi masing-masing wilayah yang didukung oleh infrastruktur yang memadai. Ekonomi kerakyatan yang dimaksud adalah perekonomian yang senantiasa menyelaraskan antara kondisi dan potensi daerah dengan kinerja ekonomi. Fokusnya adalah menggerakkan perekonomian yang mampu mengurangi angka kemiskinan dan memperluas lapangan kerja, serta mendorong terjadinya pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dengan dukungan infrastruktur yang memadai. Dengan ini diharapkan ekonomi

daerah akan tumbuh dan berkembang, berbasis pada ekonomi rakyat dan mampu memberikan dampak nyata kepada rakyat.

Masalah ini tentunya akan mejadi perdebatan dalam pembahasan APBD Perubahan DPRD Provinsi Sulawesi Barat. Apalagi dalam kondisi Pandemi Covid-19, di mana kondisi masyarakat sangat membutuhkan bantuan pemerintah sementara di sisi lain pembangunan infrastruktur harus tetap dilanjutkan.

Tabel 1.1
Jadwal Penetapan APBD Pokok / Perubahan

TAHUN	PERDA		Ditetapkan
	APBD Pokok	APBD Perubahan	
2021	No.1 Tahun 2021		07/01/2021
2020		No.9 Tahun 2020	21/09/2020
2020	No.9 Tahun 2019		31/12/2019
2019		No.8 Tahun 2019	15/10/2019
2019	No.7 Tahun 2018		31/12/2018
2018	Tidak Ada Pembahasan APBD Perubahan Sehingga Menggunakan Pergub Nomor 3 Tahun 2018		29/03/2018
2018	No.9 Tahun 2017		31/12/2017

Sumber: JIDH Provinsi Sulawesi Barat, diolah penulis 2022

Adapun data 3 tahun terakhir menunjukkan tidak konsistennya waktu penetapan APBD Pokok dan APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat. Bahkan penetapan APBD Pokok tahun 2021 harus memasuki bulan Januari 2021. Dari permasalahan ini, menunjukkan adanya dinamika dalam pembahasan APBD / APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat.

Dinamika pembahasan dan penetapan APBD Perubahan sangat ditentukan oleh titik temu komunikasi politik antara eksekutif yang dalam hal ini gubernur dan legislatif, yakni DPRD Provinsi Sulawesi Barat.

Fenomena ini menarik diteliti, karena umumnya pembahasan yang rumit hanya terletak pada pembahasan APBD Pokok, sebab pada pembahasan APBD Perubahan tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengubah penggunaan anggaran secara besar-besaran, tapi lebih pada penyesuaian anggaran yang dianggap kurang efektif dan tidak sejalan dengan kebutuhan mendesak masyarakat. Namun demikian, tetap saja pembahasan APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat berlangsung dinamis dan sulit menemukan titik temu antara legislatif dan eksekutif.

Dinamika pembahasan yang berkepanjangan menyebabkan lambatnya penetapan pun terjadi hampir di tiap tahun anggaran pembahasan. Olehnya itu, penulis tertarik melakukan penelitian disertasi terkait Model Titik Temu Komunikasi Politik Legislatif dan Eksekutif dalam Penetapan APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat.

Komunikasi antara pihak Legislatif dan Eksekutif dalam Penetapan APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat, khususnya APBD Perubahan Tahun 2021 sering mengalami kebuntuan (*dead lock*) yang berakibat lambatnya pelaksanaan program-program pembangunan diproses di akhir tahun anggaran.

1.2 Pokok Masalah

Komunikasi antara pihak Legislatif dan Eksekutif dalam Penetapan APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat, khususnya APBD Perubahan tahun 2021 sering mengalami kebuntuan (*dead lock*) yang

berakibat lambatnya pelaksanaan program-program pembangunan diproses di Akhir Tahun Anggaran.

1.3 Rumusan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di bagian depan, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dinamika komunikasi politik negosiasi antara legislatif - eksekutif dalam penetapan APBD Perubahan Provinsi Sulawesi Barat tahun 2021?
2. Bagaimana peran, kepentingan, dan tinjauan tiap fraksi partai politik yang terdapat di DPRD Provinsi Sulawesi Barat, sehingga keputusan yang diambil dalam setiap penetapan APBD Perubahan Provinsi Sulawesi Barat sesuai dengan aspirasi masyarakat?
3. Pada titik mana yang dinilai sebagai masalah krusial yang memungkinkan bisa terjadi *dead lock* untuk dipecahkan dalam setiap penetapan APBD Perubahan Provinsi Sulawesi Barat pada tahun 2021?
4. Bagaimana kemampuan dan kompetensi para anggota DPRD Provinsi Sulawesi Barat dalam penguasaan keuangan (*budgeting*) dan fiskal dalam penetapan APBD Perubahan Provinsi Sulawesi Barat?
5. Bagaimana model komunikasi politik negosiasi antara legislatif dengan eksekutif yang memungkinkan bisa terjadi kesepakatan (atau diterima

dengan catatan) dalam setiap penetapan APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat tahun 2021?

1.4 Tujuan Penelitian

Mengacu dari rumusan masalah, maka kajian dalam penelitian diarahkan untuk menjawab tujuan penelitian yaitu :

1. Menganalisis dinamika komunikasi politik negosiasi antara legislatif – eksekutif dalam penetapan APBD Perubahan Provinsi Sulawesi Barat pada tahun 2021
2. Mendeskripsikan dan menganalisis peran, kepentingan, dan tinjauan tiap fraksi partai politik yang terdapat di DPRD Provinsi Sulawesi Barat sehingga keputusan yang diambil dalam setiap penetapan APBD Perubahan Provinsi Sulawesi Barat sesuai dengan aspirasi masyarakat.
3. Menganalisis masalah krusial yang mungkin terjadi *dead lock* untuk dipecahkan dalam setiap penetapan APBD Perubahan Provinsi Sulawesi Barat selama tahun 2021.
4. Menganalisis kemampuan dan kompetensi para anggota DPRD Provinsi Sulawesi Barat dalam penguasaan keuangan (*budgeting*) dan fiskal dalam penetapan APBD Perubahan Provinsi Sulawesi Barat.
5. Mengonstruksi model komunikasi politik negosiasi antara legislatif dengan eksekutif yang memungkinkan bisa terjadi kesepakatan (atau diterima dengan catatan) dalam setiap penetapan APBD Perubahan Provinsi Sulawesi Barat selama tahun 2021.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini menghasilkan manfaat teoritis dan praktis, sebagaimana dijelaskan dibawah ini.

1.5.1 Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian seputar komunikasi politik terutama pada model komunikasi politik yang relevan serta mampu menjawab kompleksitas eksekutif dan legislatif terutama pada aspek penganggaran.
2. Penelitian tentang model titik temu komunikasi politik ini diharapkan menjadi stimulus bagi peneliti yang berkecimpung dalam kajian komunikasi politik untuk mengeksplor kajian komunikasi politik kekinian guna menjawab tantangan dan perkembangan zaman.

1.5.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi pemikiran dan rekomendasi bagi pemangku kebijakan atau *stakeholders* legislatif dan eksekutif dalam menyelesaikan masalah (*problem solving*) dinamika pembahasan APBD pokok dan APBD Perubahan di berbagai daerah.

1.6 Signifikansi Penelitian

Selama ini hubungan antara eksekutif dan legislatif sering mengalami pasang surut dalam berbagai program, mulai dari soal kebijakan pembangunan di daerah, sampai pada penetapan Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah termasuk Anggaran Tambahan

yang dilakukan setiap tahunnya. Kondisi seperti ini kurang elok, meskipun hal itu sebagai suatu proses dinamika dalam perpolitikan antara *take and give*. Kedua pihak secara ideal selalu ingin melakukan sesuatu yang bisa bermanfaat untuk orang banyak, namun dalam realisasinya ada-ada saja batu sandungan, antara kedua belah pihak tidak bisa menemukan titik temu. Keadaan seperti ini tidak hanya terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Barat, tetapi hampir dialami oleh semua Dewan Perwakilan Rakyat baik di tingkat pusat maupun di tingkat Kabupaten dan Kota di Indonesia.

Karena itu penelitian ini memiliki signifikansi yang sangat penting untuk mengeksplorasi hal-hal yang menjadi kendala dalam ketidak sepahaman antar pihak legislatif dan eksekutif untuk dianalisis lebih jauh secara komprehensif sehingga bisa diidentifikasi faktor-faktor tersebut sebagaimana dipertanyakan dalam rumusan masalah disertasi ini.

Hasil penelitian tentu diharapkan akan memberi kontribusi solutif dalam mengatasi kebuntuan (*deadlock*) atau mengatasi kendala-kendala yang menjadi penghambat dalam hubungan antara pihak eksekutif dan legislatif dalam penetapan kebijakan pemerintah, terutama dalam hal penetapan Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah serta Anggaran Tambahan. Minimal dapat memberikan model yang bisa dijadikan sebagai acuan atau referensi dalam mengatasi kebuntuan hubungan antara pihak eksekutif dan legislatif.

1.7 Nilai Kebaruan Penelitian (*Novelty*)

Penelitian tentang komunikasi politik antara legislatif dan eksekutif sudah banyak dilakukan, namun memiliki fokus dan lokus kajian yang berbeda, baik dalam aspek konflik kepentingan maupun dalam hal dinamika pembahasan dan penetapan APBD Perubahan. Dinamika dan karakteristik eksekutif dan legislatif di tingkat kabupaten/kota maupun provinsi membuat kajian komunikasi politik menjadi hal yang menarik untuk dikaji serta melahirkan temuan model maupun konsep-konsep terbaru.

Dari berbagai hasil riset yang telah dilakukan sebelumnya Dinamika dan pola komunikasi antara eksekutif dan legislatif menunjukkan varian yang beragam misalnya aspek konflik pada riset Syahrini dan Hafied Cangara (2014) menunjukkan bahwa dalam penyusunan Perda Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) Kabupaten Bulukumba terjadi konflik organisasi (antara eksekutif dan legislatif), sedangkan dalam riset Zainul dan Yusuf Wibisono (2019) yang membahas tentang konflik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta pada penetapan APBD tahun 2015, menunjukkan bahwa faktor utama penyebab konflik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta adalah faktor pemerintahan daerah yang terbelah (*divided local government*), dan faktor perbedaan kepentingan politik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta.

Selain konflik yang terjadi antara eksekutif dan legislatif di DPRD Bulukumba dan DKI Jakarta, pola komunikasi dan penyelesaian konflik

keduanya juga berbeda pada riset Syahrini dan Hafied Cangara (2014) pola hubungan komunikasi antara eksekutif dan legislatif pada penyelesaian konflik, yaitu melalui proses komunikasi organisasi formal dan komunikasi organisasi informal sedangkan DKI Jakarta diselesaikan dengan cara yang berbeda pola penyelesaian konflik yang digunakan adalah pendekatan mediasi, dengan mengikut sertakan Kementerian Dalam Negeri RI dalam penyelesaian konflik tersebut, untuk menemukan titik temu yang saling menguntungkan kedua belah pihak.

Di sisi lain, Moh. Eddy D. Soeparno dalam risetnya (2022) yang melakukan perbandingan interaksi eksekutif dan legislatif melihat pola komunikasi dalam penyelesaian konflik antara eksekutif dan legislatif dalam pembentukan konsensus politik terhadap kebijakan penganggaran, hasilnya ditetapkan prosedur pembentukan anggaran, distribusi kekuasaan serta jenis konflik antara di Indonesia dan Singapura tentunya berbeda.

Mengamati hasil riset tersebut dinamika antara eksekutif dan legislatif baik pada riset Syahrini dan Hafied Cangara (2014), riset Zainul dan Yusuf Wibisono (2019), serta Riset Moh. Eddy D. Soeparno (2022) tentunya memiliki perbedaan tersendiri, dalam menguraikan konflik, pola interaksi, pola komunikasi politik, kepentingan politik serta distribusi kekuasaan yang terjadi dalam pembahasan anggaran.

Perbedaan signifikan lainnya dalam penelitian disertasi ini adalah pada dinamika pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

(APBD) Perubahan. Hal ini menjadikan penelitian ini berbeda dengan penelitian lainnya, dinamika pembahasan APBD Pokok dan APBD Perubahan memiliki perbedaan tersendiri.

Pada pembahasan APBD Perubahan, legislatif tidak memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan anggaran pada program strategis, namun hanya mampu melakukan penyesuaian terhadap anggaran program yang dianggap kurang efektif dan tidak sejalan dengan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, model komunikasi legislatif sangat menentukan kemampuan agar aspirasi masyarakat dapat diakomodir dalam APBD Perubahan.

Kebaruan lainnya yakni karakteristik Provinsi Sulawesi Barat yang masih masuk katagori provinsi yang baru terbentuk dalam hal ini 17 tahun terbentuk memiliki dinamika komunikasi politik dan legislatif yang berbeda dengan provinsi lainnya. Selain itu, kajian komunikasi politik pada pembahasan APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat yang beberapa kali mengalami keterlambatan penetapan belum pernah dilakukan penelitian ilmiah. Olehnya itu, penelitian ini menjadi penelitian pertama yang membahas Model Titik Komunikasi Politik yang digunakan DPRD dan Gubernur dalam Penetapan APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat.

Perbedaan antara pihak legislatif dan eksekutif dalam penetapan APBD Pokok atau Perubahan oleh DPRD dapat dikatakan hampir terjadi di semua wilayah Republik Indonesia, bahkan di berbagai negara pun juga

demikian. Karena itu, penelitian ini mencoba membuat suatu model titik temu (negosiasi) yang diharapkan dapat menjadi *role model* untuk mengatasi kebuntuan (*dead lock*) yang sering terjadi dalam perdebatan antara pihak eksekutif dan legislatif

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Bagian pertama bab ini menguraikan perspektif teoritikal dengan menguraikan sejumlah teori dan konsep dalam kajian ilmu menurut berbagai perspektif, model dan paradigma.

Komunikasi politik mendapat sejumlah keuntungan dan sekaligus mengalami banyak kesulitan karena fenomena komunikasi politik itu menjadi luas, ganda dan multi paradigma. Komunikasi politik dapat diterangkan berdasarkan empat perspektif atau paradigma sebagaimana disampaikan oleh Fisher (1990:39) meliputi; 1) paradigma mekanistik, 2) paradigma psikologis, 3) paradigma interaksional dan 4) paradigma pragmatis.

Paradigma mekanistik dalam komunikasi dan komunikasi politik adalah model yang paling lama dan paling banyak dianut sampai sekarang. Berdasarkan doktrin ini komunikasi dikonseptualisasikan sebagai proses yang mekanis di antara manusia. Dalam komunikasi politik paradigma mekanistik banyak didominasi pada studi mengenai pendapat umum, propaganda, perang urat saraf, kampanye, pengaruh media massa terhadap sosialisasi politik dan peranan komunikasi terhadap partisipasi politik

Konseptual paradigma psikologis dapat digambarkan sebagai sikap, keyakinan, motif, dorongan, citra, konsep diri, tanggapan dan persepsi yang dapat menjadi penangkal atau sebaliknya dari rangsangan

yang menyentuh individu. Komunikasi dalam model paradigma psikologis merupakan masukan dan luaran stimulus yang ditambahkan dan diseleksi dari stimulus yang terdapat dalam lingkungan informasi. Dasar konseptual model ini, ialah bahwa penerima adalah penyandi yang aktif atas stimulus terstruktur yang mempengaruhi pesan dan salurannya.

Paradigma komunikasi politik perspektif ini merupakan reaksi atas paradigma mekanistik dan psikologis. Paradigma ini menurut Fisher (1990:54) komunikasi dikonseptualisasikan sebagai interaksi manusiawi pada masing-masing individu. Karakteristik utama dari paradigma interaksional, adalah penonjolan nilai karakteristik individu di atas segala pengaruh yang lain karena manusia dalam dirinya memiliki esensi kebudayaan, saling berhubungan, masyarakat dan buah pikiran. Setiap bentuk interaksi sosial dimulai dengan mempertimbangkan diri manusia. Sehingga paradigma ini dianggap paling manusiawi di antara semua paradigma komunikasi yang ada.

Perspektif ini relatif baru dan masih dalam proses perkembangan, hal ini memusatkan perhatian pada tindakan. Dalam model komunikasi pragmatis tindakan yang diamati, yaitu tindakan atau perilaku yang berurutan dalam konteks waktu dalam sebuah sistem sosial. Fisher (1990:60) menjelaskan bahwa perspektif pragmatis, tindakan dan perilaku bukan hasil atau efek dari proses komunikasi melainkan tindakan atau perilaku itu sendiri sama dengan komunikasi. Dalam pragmatis berkomunikasi dan berperilaku adalah sama-sama komunikasi, sehingga

berperilaku secara politik maka sama dengan tindakan komunikasi politik. Dalam perspektif pragmatis sesungguhnya yang terjadi adalah komunikasi (tindakan atau perilaku). Dalam komunikasi politik paradigma pragmatis adalah sebuah bentuk komunikasi politik yang penting. Dan dalam disertasi ini menggunakan paradigma komunikasi politik interaksional.

Selanjutnya meninjau beragam pandangan mengenai teori komunikasi politik, interaksi kekuasaan dalam politik, konsep perumusan anggaran, tugas dan wewenang DPRD, dan regulasi terkait perumusan anggaran daerah. Bagian kedua adalah perspektif empirikal dengan menampilkan beberapa penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu.

Penelitian terkait komunikasi politik antara eksekutif dan legislatif dapat dijumpai di berbagai literatur, pada tataran teoritis, pembahasan terkait komunikasi politik antara eksekutif dan legislatif baik dalam penganggaran maupun pembuatan kebijakan diuraikan secara variatif. Pertama, misalnya dari aspek konflik baik itu konflik organisasi antara eksekutif dan legislatif di DPRD Bulukumba (Syahrini dan Hafied Cangara, 2014), maupun konflik antara DPRD dan Gubernur DKI Jakarta (Zainul dan Yusuf Wibisono 2019).

Fenomena konflik yang terjadi antara eksekutif dan legislatif dalam anggaran diberbagai riset akan dipertajam melalui disertasi ini, konflik antara eksekutif dan legislatif tidak hanya akan dilihat melalui pola komunikasi politik yang berlangsung antara eksekutif dan legislatif saja,

namun melalui identifikasi secara spesifik terhadap unsur-unsur komunikasi politik, model komunikasi politik yang terjadi, sehingga ditemukan titik temu dalam pembahasan APBD Perubahan tersebut.

Kedua, dari aspek hubungan antara eksekutif dan legislatif, pola interaksi di berbagai studi ditemukan proses saling mendominasi antara eksekutif dan legislatif dalam pembahasan APBD (Marno dan Suronto, 2017). Disertasi ini justru ingin mengeksplor upaya politik negosiasi seperti apa yang dilakukan oleh pihak terkait sehingga pembahasan terhadap APBD Perubahan tidak berlarut dan berdampak besar terhadap kesejahteraan masyarakat.

Secara praktis kajian terhadap pembuatan peraturan daerah di Sulawesi Barat telah dilakukan oleh Megawati pada tahun 2018 risetnya, yaitu Analisis Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Pembuatan Peraturan Daerah APBD di Provinsi Sulawesi Barat, meskipun kajian tersebut memiliki subjek penelitian (masing-masing melibatkan eksekutif dan legislatif di Sulawesi Barat). Namun, tetap saja perbedaan signifikannya adalah pada item pembahasan anggaran, pada disertasi ini akan mengeksplor lebih dalam tentang pembahasan APBD Perubahan di Sulawesi Barat mengingat tren keterlambatan pengesahan APBD di Sulawesi Barat sudah sering terjadi.

2.1 Hubungan Legislatif dan Eksekutif

Pemerintahan dalam sebuah negara tentu menjalankan begitu banyak fungsi dan sangat beragam. Dalam pemerintahan yang terpusat,

disebut-sebut pemerintah memiliki kekuasaan yang absolut dalam beberapa hal sekaligus. Hal itulah yang kemudian menjadi hambatan bagi terciptanya pemerintahan yang adil. Pasalnya, ketika suatu pemerintahan memiliki kuasa absolut terhadap beberapa hal, misalnya dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, menjalankan fungsi pemerintahan, hingga peradilan, maka semakin besar bagi pemerintahan negara untuk berlaku sewenang-wenang terhadap pemerintahan negara. Tentu saja hal tersebut menjadi masalah besar, karena kesewenang-wenangan akan berbuah ketidakadilan kepada masyarakat.

Oleh karenanya, beberapa pemikir politik Barat mulai mengembangkan pemikiran mereka mengenai teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Pemikir politik seperti John Locke dan Montesquieu, kemudian yang menjadi pelopor pemikiran tersebut untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam aktivitas ketatanegaraan. Pada dasarnya, kedua ide yang diusung oleh John Locke maupun Montesquieu memiliki perbedaan dan persamaan. John Locke lah yang mengawali pemikiran tentang adanya pembagian kekuasaan dalam pemerintahan untuk menghindari absolutisme pemerintahan yang terpusat. Sementara, setengah abad kemudian, barulah Montesquieu muncul dengan pemikirannya mengenai pemisahan kekuasaan yang disebut juga sebagai *Trias Politica* dalam bukunya yang berjudul *L'esprit de Lois* (1748).

Tentu saja inti dari pemikiran Montesquieu (1997) memiliki dasar yang sama dengan pemikiran Locke, yakni untuk menghindari terjadinya pemusatan kekuasaan pemerintahan yang berpotensi besar menghasilkan kesewenang-wenangan dalam pemerintahan. Pada prinsipnya, Bagi Mannan (1995) mengungkapkan, bahwa konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan (registrasi) pembagian kekuasaan di dalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai Trias Politika.

Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin. (Jimly Ashiddiqie, 2003)

Teori Pemisahan Kekuasaan Montesquieu

Pada prosesnya teori ini mengalami perkembangan dan mendapat kritikan. Pemisahan kegiatan eksekutif, legislatif dan yudikatif tidak dapat dipisahkan secara tajam satu dengan yang lain. Menurut E. Utrecht, pemisahan mutlak yang dikemukakan oleh Montesquieu mengakibatkan adanya badan negara yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan badan kenegaraan lainnya. Ketiadaan pengawasan ini mengakibatkan terbukanya kemungkinan suatu badan kenegaraan melampaui batas kekuasaannya.

Mariam Budiardjo menyatakan, pada abad ke-20 dalam negara yang sedang berkembang dimana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, Trias Politika dalam arti "pemisahan kekuasaan" tidak dapat dipertahankan lagi. Selain itu, dewasa ini hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*Welfare State*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada.

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Menurut Jimly Asshiddiqie, hal ini disebabkan tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus

lokalisme yang semakin kompleks menyebabkan variasi struktur dan fungsi organisasi serta institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya.

Menurut Juanda (2006), Negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien sehingga pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar terjamin. Kelembagaan tersebut disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).

Secara garis besar, dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Eksekutif

Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh lembaga eksekutif. Lembaga eksekutif adalah suatu lembaga eksekutor atau melaksanakan undang-undang. Dalam kehidupan sehari-hari, lembaga eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Di negara-negara demokratis, lembaga eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti Raja / Presiden, beserta menteri-menterinya. Salah satu negara dengan Presiden sebagai kepala eksekutifnya adalah Indonesia. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya, Indonesia menerapkan asas desentralisasi dan otonomi daerah.

Lembaga eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang, dalam kehidupan sehari-hari lembaga eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Di negara-negara demokratis

badan eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya. Menurut Budiardjo: 1998 mengemukakan bahwa: “Badan Eksekutif dalam arti yang luas juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer. Tugas badan eksekutif, menurut tafsiran tradisional azas trias politika, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Akan tetapi dalam pelaksanaannya badan eksekutif leluasa sekali dalam ruang geraknya”.

2. Yudikatif

Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang dimiliki oleh warga masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang melalui wakilnya yang duduk dalam lembaga Mahkamah Agung (MA). Lembaga ini berperan sebagai alat pengendali sosial, yang pelaksanaannya dilakukan terhadap lembaga kekuasaan eksekutif. Lembaga ini mempunyai wewenang untuk menegur, menasihati, atau memberi saran-saran kepada pemerintah dalam kaitan pelaksanaan GBHN dan undang-undang hasil produk lembaga legislatif. Lembaga yudikatif ini bersifat independen, artinya kekuasaannya tidak dibatasi, baik oleh lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif, tetapi dibatasi oleh Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar negara yang merupakan sumber dari semua norma-norma hukum yang berlaku di masyarakat dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Independensi kekuasaan kehakiman merupakan syarat utama demokrasi dalam hal tersebut terkandung penekanan bahwa independensi kekuasaan kehakiman harus terdapat dalam hubungan dengan eksekutif dan legislatif sebagaimana juga dalam hubungan dengan kelompok-kelompok politik, ekonomi, atau penekanan sosial yang dikemukakan oleh Macsonald, Matscher dan Petzold. (Jimly Asshiddiqie, 2004).

3. Legislatif

Lembaga legislatif adalah lembaga legislator atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya merupakan representasi rakyat. Oleh karena itu, lembaga ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau yang dikenal sebagai Parlemen. Parlemen/DPR dianggap merumuskan kemauan rakyat/umum yang mengikat seluruh masyarakat. Namun lembaga ini tidak mempunyai kewenangan untuk mengeksekusi sebuah undang-undang. Hal ini berbeda dengan lembaga eksekutif yang tidak hanya mampu bertindak sebagai “eksekutor” namun juga bisa bertindak sebagai “legislator”.

Di Indonesia, lembaga legislatif terbagi menjadi dua bagian, yaitu lembaga legislatif pusat (DPR) dan lembaga legislatif daerah (DPRD). Lembaga legislatif mempunyai tugas yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Secara garis besar fungsinya meliputi fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

2.2 Komunikasi Politik

Gabriel Almond dalam Cangara (2011:13) menyatakan, bahwa komunikasi adalah salah satu masukan yang menentukan bekerjanya suatu fungsi dalam sistem politik. Ia diibaratkan sebagai suatu sistem sirkulasi darah dalam tubuh yang mengalirkan pesan-pesan politik yang berupa tuntutan, protes dan dukungan (aspirasi dan kepentingan) ke jantung (pusat) sistem politik.

Komunikasi politik didefinisikan McNair (2003:4) sebagai *purposeful communication about politics*, yang mencakup: (a) Seluruh bentuk komunikasi yang dilakukan politisi dan aktor politik yang lain (selain politisi) dengan tujuan mencapai suatu tujuan tertentu; (b) komunikasi yang mengarah pada aktor-aktor di luar politisi seperti konstituen atau kolumnis surat kabar; serta (c) komunikasi tentang aktor dan aktivitasnya seperti yang terdapat pada laporan berita, editorial, dan diskusi lain mengenai politik di media.

Aktivitas komunikasi politik ini terjadi dalam lingkup politik yang menurut Kaid (1999) melingkupi berbagai hal, seperti; berkenaan dengan realitas objektif sebuah politik dengan membandingkan kejadian-kejadian politik yang sedang berlangsung, realitas subjektif politik sebagaimana yang ditafsirkan oleh aktor dan masyarakat, dan konstruksi sosial realitas politik yang dilakukan oleh media. (Supriadi, 2017)

Alfian, (1991:2) komunikasi politik mempersambungkan semua bagian dari sistem politik, dan juga masa kini dengan masa lampau,

sehingga dengan demikian aspirasi dan kepentingan dikonversikan menjadi berbagai kebijaksanaan. Bilamana komunikasi itu berjalan lancar, wajar, dan sehat, maka sistem politik itu akan mencapai tingkat kualitas responsif yang tinggi terhadap pengembangan aspirasi dan kepentingan masyarakat serta tuntutan perkembangan zaman.

Menurut Karl W. Deutsch dalam (Micheal Rush dan Philip Althoff, 2002 :73) Komunikasi politik adalah transmisi informasi yang relevan secara politik dari suatu bagian sistem politik kepada sistem politik yang lain dan antara sistem sosial dan sistem politik yang merupakan unsur dinamis dari suatu sistem politik.

Menurut P. Antonius Sitepu, (2012 : 170) komunikasi politik merupakan proses pengoperan (pengalihan) pesan (berupa data, informasi, atau citra) yang mengandung maksud dan arti dari komunikator kepada komunikator yang melibatkan proses pemaknaan terhadap kekuasaan (*power*), kewenangan (*authority*), dan kehidupan publik (*public life*), pemerintah (*government*), negara (*state*) konflik dan resolusi konflik (*conflict and conflict resolution*), kebijakan (*policy*), pengambilan keputusan (*decision making*) dan pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocations*).

Cangara, (2009:37) menyebutkan unsur komunikasi politik meliputi sumber (komunikator), pesan, media atau saluran, penerima dan efek.

1. Komunikator Politik

Semua pihak yang ikut terlibat dalam proses penyampaian pesan. Pihak-pihak ini dapat berbentuk individu, kelompok, organisasi, lembaga, ataupun pemerintah.

2. Pesan Politik

Pesan politik merupakan pernyataan yang disampaikan baik itu tertulis maupun tidak, dalam bentuk simbol atau verbal yang mengandung unsur politik misalnya pidato politik, UU, dll.

3. Saluran atau Media Politik

Dalam perkembangan sekarang ini, media massa dianggap sebagai saluran yang paling tepat untuk melakukan proses komunikasi politik.

4. Penerima Pesan Politik

Semua lapisan masyarakat yang diharapkan memberikan respon terhadap pesan komunikasi politik. Misalnya dengan memberikan suara pada pemilihan umum.

5. Efek atau Pengaruh

Efek merupakan pengukur seberapa jauh pesan politik dapat diterima dan dipahami.

Damsar, (2010 : 216-220) Model komunikasi politik menunjukkan suatu pola dari suatu proses komunikasi yang berkaitan dengan berbagai aktivitas aliran informasi. Dalam komunikasi politik terdapat tiga model yang digunakan :

1. Model Linear

Model ini menggambarkan arah linear komunikasi dari sumber, pesan, dan penerima. Dalam komunikasi politik, model linear digunakan oleh sumber, dalam hal ini partai politik, untuk menginformasikan, mendidik, memberikan instruksi, atau mempengaruhi sasaran dalam hal konstituen.

2. Model Interaksi

Secara sederhana interaksi dapat dipahami sebagai suatu tindakan timbal balik; bukan tindakan sepihak atau satu arah, tetapi tindakan dua arah. Dalam model ini, suatu komunikasi politik tidak dipandang sebagai proses stimulus-respons yang menarik, tetapi sebaliknya suatu proses aksi reaksi yang dinamis yang diantarai oleh adanya interpretasi atau proses pemaknaan dari penerima pesan.

3. Model Transaksional

Transaksional menunjuk pada suatu proses transaksi antara seseorang dengan orang lain. Dengan kata lain, model komunikasi ini terjadi dalam komunikasi antar personal oleh dua orang partisipan komunikasi. Dalam transaksi terdapat proses

dialogis, yaitu proses bersama dalam pembentukan makna. Dalam model transaksional komunikasi politik, kedua belah pihak aktif saling bertukar pesan dan interpretasi.

Artinya, pesan yang disampaikan diinterpretasi. Hasil interpretasi disampaikan dan menjadi pesan. Proses tersebut berakhir ketika telah terbentuk suatu pemahaman bersama terhadap suatu pesan.

Komunikasi politik memiliki beberapa tujuan penting antara lain, untuk membentuk citra politik yang baik dalam masyarakat, menciptakan *public opinion* atau pendapat umum, dan untuk ikut dalam pemilihan umum serta untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan publik dalam segala segi kehidupan berbangsa dan bermasyarakat. Menurut Anwar Arifin (2003;65) terdapat berbagai macam bentuk-bentuk komunikasi politik, namun bentuk-bentuk yang sudah biasa digunakan oleh para politikus adalah:

a. Retorika politik

Berasal dari kata dalam bahasa Yunani yaitu *rhetorica*, yang berarti seni berbicara. Asalnya digunakan dalam perdebatan-perdebatan di ruang sidang pengadilan untuk saling memengaruhi sehingga bersifat kegiatan antar personal. Kemudian berkembang menjadi kegiatan komunikasi massa, yaitu berpidato kepada orang banyak (khalayak).

b. Agitasi politik

Berasal dari kata dalam bahasa Latin yaitu *agitare*, yang artinya bergerak atau menggerakkan dan dalam bahasa Inggris, *agitation*. Menurut Harbert Blumer yang dikutip oleh Anwar Arifin, agitasi dilakukan

untuk membangkitkan rakyat kepada suatu gerakan politik, baik lisan maupun tulisan, dengan merangsang dan membangkitkan emosi khalayak. Dimulai dengan cara membuat kontradiksi dalam masyarakat, kemudian menggerakkan khalayak untuk menentang kenyataan hidup yang dialami selama ini (penuh ketidakpastian dan penuh penderitaan) dengan tujuan menimbulkan kegelisahan di kalangan massa.

c. Propaganda politik

Propaganda (menyemaikan tunas suatu tanaman) adalah suatu salah bentuk kegiatan yang sudah lama dalam bidang politik. Penggunaan propaganda politik secara intensif dalam politik adalah dilakukan oleh Hitler (NAZI) dalam perang dunia II. Yaitu dengan melakukan kebohongan dengan cara menyebarkan ideologi NAZI (fasisme) untuk memperluas pengaruh dan kekuasaannya. Sebelumnya propaganda digunakan dalam bentuk kegiatan keagamaan (umat katolik), yaitu pada tahun 1622, Paus Gregorius XV membentuk suatu komisi *cardinal* yaitu *congregation de propoganga fide*, untuk menambahkan keimanan kristiani.

d. Kampanye politik

Bentuk kampanye komunikasi ini yang paling menarik dan semarak dilakukan menjelang hari pemilihan kampanye politik. Kampanye politik termasuk bentuk komunikasi politik yang dilakukan seseorang dalam waktu tertentu untuk memperoleh dukungan politik dari rakyat. Kampanye politik adalah penciptaan ulang, dan pengalihan lambang signifikan secara berkesinambungan melalui komunikasi.

Ada berbagai macam kampanye politik Menurut Dan Nimmo (2005;173), diantaranya sebagai berikut: *Pertama*, dengan menggunakan media massa atau disebut juga dengan istilah persuasif massa. Metode ini biasanya dilakukan dalam bentuk “imbau kepada massa dilakukan baik melalui hubungan tatap muka ataupun melalui jenis media perantara, yaitu: media elektronik, media cetak, atau poster.”

Kedua, kampanye interpersonal, adalah kampanye yang dilakukan terhadap diri sendiri atau lebih kepada sikap-sikap pribadi. “Hal-hal yang biasanya dilakukan oleh para kandidat (atau istrinya, kerabat dekat, dan juru bicara utama) dalam *setting* yang relatif informal”.

Ketiga, kampanye organisasi. Di dalam kampanye organisasi yang dilakukan adalah “mengerahkan anggota, dan memberikan tekanan kepada calon pejabat: serikat buruh, asosiasi perusahaan, kelompok agrikultur, organisasi hak sipil, *lobby* konsumen, pencinta lingkungan”. Hal tersebut semuanya dilakukan agar suara mengarah kepada kandidat yang berkompetensi dalam pemilu.

2.3 Lobi dan Negosiasi dalam Komunikasi Politik

2.3.1 Konseptualisasi Lobi

Menurut Zorack (1990) lobi akan selalu menjadi bagian dari sistem politik dan legislatif sebuah negara. Zorack (1990) menjelaskan, istilah lobi telah banyak didefinisikan dengan berbagai cara, tetapi pada dasarnya lobi adalah hak setiap warga negara atau kelompok kepentingan untuk mengajukan petisi kepada pemerintah atau kongres dan memberikan

informasi yang dirancang untuk memengaruhi bagian atau menggagalkan undang-undang. Definisi lobi yang lain adalah upaya yang disengaja untuk mempengaruhi keputusan politik melalui berbagai bentuk advokasi yang diarahkan pada pembuat kebijakan atas nama orang lain, organisasi, atau kelompok (Arroyo et al., 2002).

Sementara, Edgett (2002) menawarkan definisi lobi yang lebih sederhana yaitu lobi sebagai tindakan yang secara terbuka mewakili individu, organisasi atau ide dengan tujuan membujuk audiens yang ditargetkan untuk memandang positif - atau menerima sudut pandang - individu, organisasi, atau ide.

Gambar 2.1

Keterkaitan Keterampilan Negosiasi, Manajemen Konflik dan Efektivitas Komunikasi



Pada tahun 1960, Lester Milbrath yang disebut sebagai bapak penelitian lobi, menganalisis lobi dari perspektif komunikasi (Berg, 2009; Koepl, 2000). Menurut Milbrath (1960), komunikasi menjadi satu-satunya cara untuk memengaruhi atau mengubah persepsi. Maka dari itu, tidak

salah jika proses lobi sepenuhnya merupakan proses komunikasi. Dondero & Lurch (2005) juga menulis lobi sebagai proses komunikasi dua arah. Mereka menggambarkan pelobi sebagai komunikator yang hebat.

Menurut Dondero dan Lurch (2005), pelobi melakukan tiga fungsi utama di arena legislatif: 1) menyebarluaskan informasi yang diperlukan untuk menyusun undang-undang 2) mengumpulkan opini publik tentang isu-isu utama, dan 3) membantu mengatur agenda politik dengan menciptakan koalisi untuk mendukung atau menentang RUU tertentu. Akibatnya, pelobi adalah mata dan telinga publik, penyedia informasi, perwakilan klien dan konstituen mereka, pembentuk agenda pemerintah, penggerak legislasi, pembangun koalisi, dan kontributor kampanye (Berg, 2009; Dondero & Lurch, 2005).

Menurut Grunig & Hunt (1984) ada lima kelompok khusus kegiatan lobi yaitu: (1) pembentukan koalisi, (2) penelitian dan laporan, (3) kontak dengan individu/ kelompok yang berpengaruh, (4) menyiapkan pembicara dan saksi ahli, dan (5) fokus dalam debat. Grunig & Hunt (1984) menjelaskan agar melobi dapat lebih berhasil, maka seseorang perlu untuk terhubung dengan kelompok yang memiliki tujuan yang sama dengannya. Membuat koalisi memang bisa sangat rumit, karena jarang sekali ditemukan dua kelompok dengan minat dan tujuan yang persis sama. Namun, jika koalisi berjalan dengan mulus, maka peluang keberhasilan melobi juga lebih besar.

Selanjutnya, dibutuhkan penelitian dan laporan sebelum melakukan lobi. Sebaiknya siapkan laporan dan dokumen pendukung karena akan sangat membantu legislator dalam membuat keputusan yang tepat. Kemudian, setelah membentuk koalisi dan melakukan penelitian dan persiapan, kegiatan selanjutnya adalah menghubungi individu/kelompok yang berpengaruh. Setiap badan legislatif terdiri dari sejumlah besar individu. Tugas pelobi adalah mengidentifikasi siapa di antara mereka yang memiliki dampak besar pada yang lain, yang mendominasi dalam diskusi langsung dan siapa di antara mereka yang memiliki minat khusus dalam penerapan undang-undang dan peraturan tertentu (Grunig & Hunt, 1984).

Mempersiapkan pembicara dan saksi ahli juga menjadi hal yang umum dalam lobi. Jika dibutuhkan, pembicara dapat mengikuti pelatihan untuk penampilan publik mereka atau kontak dengan pembuat keputusan utama. Kegiatan terakhir dari melobi adalah memfokuskan perdebatan. Ini merujuk pada upaya pelobi untuk memusatkan perhatian dan minat legislator pada fakta yang dapat mengarah pada penerimaan sikap atau pandangan klien mereka (Grunig & Hunt, 1984).

2.3.2 Konseptualisasi Negosiasi

Negosiasi adalah dialog antara dua orang atau lebih, yang dimaksudkan untuk mencapai pemahaman, menyelesaikan perbedaan, atau mendapatkan keuntungan dalam hasil dialog, untuk menghasilkan kesepakatan tentang tindakan, untuk tawar-menawar demi keuntungan

individu atau kolektif dan untuk memenuhi berbagai kepentingan dari dua pihak yang terlibat dalam proses negosiasi. Negosiasi memang dimaksudkan untuk mengarah pada kompromi. Negosiasi dapat kita temui dalam dunia bisnis, organisasi nirlaba dan cabang pemerintah, proses hukum, di antara negara-negara dan dalam situasi pribadi seperti pernikahan, perceraian, pengasuhan anak, dan kehidupan sehari-hari (Čulo & Skendrović, 2012).

Thompson, Ebner, & Giddings (2017) mengatakan jika kekuatan negosiasi tidak hanya bergantung pada verbal saja tetapi juga non verbal. Negosiasi bahkan digambarkan sebagai komunikasi yang lebih besar dari kehidupan di mana setiap hal yang dilakukan dan tidak dilakukan mengirimkan sinyal ke negosiator lain. Bahasa tubuh dan bentuk komunikasi visual lainnya seperti penampilan, pakaian, postur, gaya berjalan, simbol lingkungan fisik dan penggunaan alat bantu visual (bagan, diagram, dan sebagainya) dapat bervariasi dampaknya tergantung pada norma budaya (Alexander, Howieson, & Fox, 2015).

Dalam negosiasi, masing-masing pihak menggunakan taktiknya sendiri dengan tujuan mencapai hasil maksimal. Risiko dalam melakukan negosiasi adalah bahwa tidak ada jaminan hasil yang sukses dan seringkali harapan para pihak memengaruhi taktik mereka dan hasil negosiasi (Zohar, 2015)

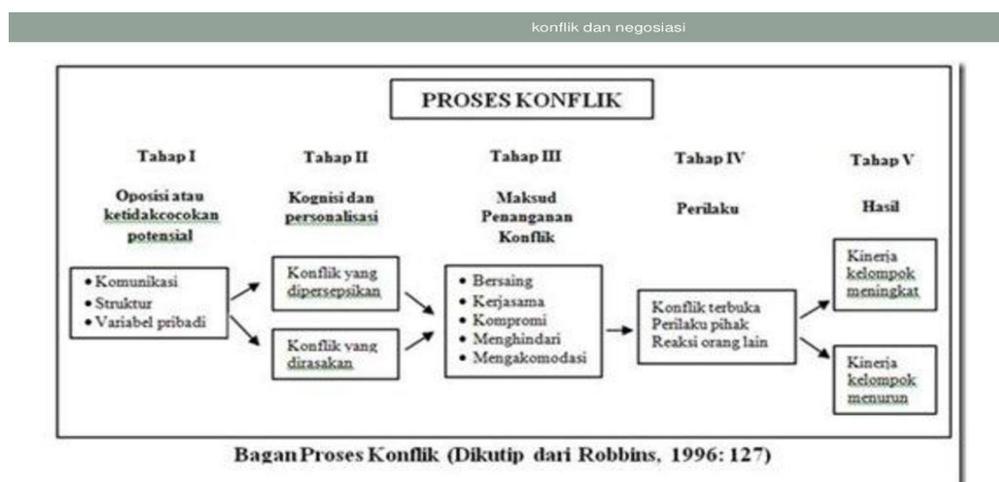
Sebagian orang memiliki asumsi yang keliru bahwa tidak ada yang bisa dinegosiasikan kecuali ada salah satu pihak yang menemui sebuah

masalah. Padahal, negosiasi tidak selalu terwujud ketika ditemukan sebuah masalah. Pandangan yang realistis adalah semuanya dapat dinegosiasikan karena negosiasi erat kaitannya dengan kepentingan. Seperti yang dikatakan oleh Shell (2006) yang dengan sederhana mendefinisikan negosiasi sebagai proses komunikasi interaktif yang terjadi setiap kali kita menginginkan sesuatu dari orang lain atau orang lain menginginkan sesuatu dari kita.

2.4 Teori Konflik, Negosiasi dan Komunikasi

Sejak tahun 1960-an, perspektif konflik semakin populer dan penting dalam studi ilmu sosial dan karya para sarjana lintas disiplin ilmu. Konflik dikaji dari berbagai perspektif, mulai dari konflik dalam diri sendiri, konflik antar personal, konflik antar kelompok dan etnis, sampai pada konflik sosial dan militer.

Gambar 2.2
Proses Konflik



Robbins (1996) menyatakan proses konflik memiliki lima tahapan yaitu: pertentangan yang berpotensi atau ketidaksesuaian, kesadaran dan personalisasi, niatan, perilaku dan hasil.

- a. Tahap I, potensi pertentangan dan ketidaksesuaian. Tahap pertama dari konflik adalah penampilan kondisi penyebab atau sumber yang menciptakan peluang bagi konflik untuk timbul. Kondisi-kondisi ini tidak mengarah secara langsung kepada konflik, tetapi salah satu dari mereka yang diperlukan jika hal ini muncul kepermukaan. Kondisi-kondisi tersebut dikelompokkan ke dalam tiga kategori umumnya: komunikasi, struktur dan variabel pribadi.
- b. Tahap II, kesadaran dan personalisasi. Tahap ini penting karena inilah permasalahan konflik cenderung didefinisikan. Pada tahap ini para pihak memutuskan konflik itu tentang apa. Konflik yang dipersepsi adalah kesadaran oleh satu atau lebih pihak akan adanya kondisi yang menciptakan peluang munculnya konflik. Konflik yang dirasakan adalah keterlibatan dalam sebuah konflik yang menciptakan kecemasan, ketegangan, frustrasi atau rasa bermusuhan. Emosi memegang peranan besar dalam membentuk persepsi. Emosi yang negatif memungkinkan untuk terlalu menyederhanakan permasalahan, kehilangan kepercayaan, dan menempatkan interpretasi negatif terhadap perilaku dari pihak lain. Sebaliknya, permasalahan positif akan meningkatkan kecenderungan untuk melihat hubungan yang potensial diantara elemen-elemen permasalahan, mengambil sudut

pandang yang luas mengenai situasi, dan mengembangkan solusi-solusi yang inovatif.

- c. Tahap III, niat adalah sebuah tahapan yang berbeda karena kita harus mengambil keputusan orang lain untuk mengetahui bagaimana memberikan tanggapan atas perilakunya. Banyak konflik meningkat hanya karena salah satu pihak memberikan atribut niat yang salah kepada pihak lainnya.
- d. Tahap IV, perilaku. Pada tahap inilah konflik mulai terlihat jelas. Tahap perilaku ini meliputi pernyataan, tindakan dan reaksi yang dibuat oleh para pihak yang sedang berkonflik, biasanya sebagai upaya untuk mengimplementasikan niatan mereka sendiri. Sebagai hasil dari kesalahan dalam perhitungan atau tindakan yang tidak bijaksana, maka upaya terang-terangan ini akan menyimpang dari niatan semula.
- e. Tahap V, hasil. Aksi-reaksi yang saling mempengaruhi diantara pihak yang sedang berkonflik menciptakan konsekuensi. Jalinan aksi-reaksi antara pihak yang berkonflik menghasilkan konsekuensi. Konsekuensi atau akibat ini bisa saja bersifat fungsional atau disfungsional. Dikatakan bersifat fungsional ketika konflik tersebut justru menghasilkan perbaikan kinerja kelompok, sedangkan disfungsional adalah ketika konflik tersebut menjadi penghambat kinerja kelompok.

Istilah konflik berasal dari bahasa Latin, "*com*" yang berarti "bersama" dan "*Fligere*" yang berarti melanggar, menabrak, menemukan, membentur. Dengan demikian, konflik merupakan ekspresi pertikaian

antara individu dengan individu lain, kelompok dengan kelompok lain, karena beberapa alasan. Dalam pandangan ini, "pertikaian" menunjukkan ada perbedaan antara dua atau lebih individu, yang diekspresikan, diingat dan dialami (Pace & Faules, 1994:249).

Konflik berasal dari kata kerja latin *configere* yang berarti saling memukul. Secara sosiologis, konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya. Secara administrasi konflik diartikan perbedaan pandangan dan kepentingan tentang suatu aturan dan ketentuan yang berbeda dari kesepakatan semula dibuktikan secara tertulis (Luthans, 2005)

Konflik dapat dirasakan, diketahui, diekspresikan melalui perilaku-perilaku komunikasi (Pruitt dan Jeffrey, 2004). Konflik senantiasa berpusat pada beberapa sebab utama: tujuan yang ingin dicapai, alokasi sumber-sumber yang dibagikan, keputusan yang diambil, maupun perilaku setiap pihak yang terlibat (Munandar, 2007).

Konflik dilatarbelakangi oleh perbedaan ciri-ciri yang dibawa individu dalam suatu interaksi. Perbedaan merupakan sumber konflik diantaranya adalah menyangkut ciri fisik, kepandaian, pengetahuan, adat istiadat, keyakinan, dan lain sebagainya. Dibawa sertanya ciri-ciri individual dalam interaksi sosial, konflik merupakan situasi yang wajar dalam setiap masyarakat dan tidak satu masyarakat pun yang tidak

pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lainnya, konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri. Konflik bertentangan dengan integrasi. Konflik dan integrasi berjalan sebagai sebuah siklus di masyarakat. Konflik yang terkontrol akan menghasilkan integrasi. Sebaliknya, integrasi yang tidak sempurna dapat menciptakan konflik.

Menurut Kusnadi (2003), konflik dibedakan menjadi 4 macam, yaitu:

1. Konflik antara atau dalam peran sosial (intrapribadi), misalnya antara peranan-peranan dalam keluarga atau profesi,
2. Konflik antara kelompok-kelompok sosial (antar keluarga, antar *gank*),
3. Konflik kelompok terorganisir dan tidak terorganisir (polisi melawan massa), dan
4. Konflik antar satuan nasional (kampanye, perang saudara).

Konflik dapat berupa perselisihan (*disagreement*), ketegangan (*the presence of tension*), atau munculnya kesulitan-kesulitan lain di antara dua pihak atau lebih. Konflik sering menimbulkan sikap oposisi antara kedua belah pihak, sampai kepada tahap di mana pihak-pihak yang terlibat memandang satu sama lain sebagai penghalang dan pengganggu tercapainya kebutuhan dan tujuan masing-masing. Ada dua definisi konflik:

1. *Substantive conflicts* merupakan perselisihan yang berkaitan

dengan tujuan kelompok, pengalokasian sumber daya dalam suatu organisasi, distribusi kebijaksanaan dan prosedur, dan pembagian jabatan pekerjaan

2. *Emotional conflicts* terjadi akibat ada perasaan marah, tidak percaya, tidak simpati, takut dan penolakan, serta adanya pertentangan antar pribadi

Konflik yang timbul dalam suatu lingkungan pekerjaan dapat dibagi dalam empat tingkatan:

1. Konflik dalam diri individu itu sendiri

Konflik dalam diri seseorang dapat timbul jika terjadi kasus *overload*, dimana seseorang dibebani dengan tanggung jawab pekerjaan yang terlalu banyak, dan dapat pula terjadi ketika dihadapkan kepada suatu titik dimana harus membuat keputusan yang melibatkan pemilihan alternatif yang terbaik.

Perspektif di bawah ini mengidentifikasikan empat episode konflik, menurut Tosi, dkk (2006):

- a. *Approaches conflict*, yaitu situasi dimana seseorang harus memilih salah satu di antara beberapa alternatif yang sama baiknya.
- b. *Avoidances conflict*, yaitu keadaan dimana seseorang terpaksa memilih salah satu di antara beberapa alternatif tujuan yang sama buruknya.
- c. *Approach-avoidance conflict*, merupakan suatu situasi dimana

seseorang terdorong oleh keinginan yang kuat untuk mencapai satu tujuan, tetapi di sisi lain secara simultan selalu terhalang dari tujuan tersebut oleh aspek-aspek tidak menguntungkan yang tidak bisa lepas dari proses pencapaian tujuan itu sendiri.

d. *Multiple approach-avoidance conflict*, yaitu suatu situasi dimana seseorang terpaksa dihadapkan pada kasus kombinasi ganda dari *approach-avoidance conflict*.

2. Konflik interpersonal

Konflik interpersonal merupakan konflik antara satu individual dengan individual yang lain. Konflik interpersonal dapat berbentuk *substantive* maupun *emotional*, bahkan merupakan kasus utama dari konflik yang dihadapi oleh para manajer dalam hal hubungan interpersonal sebagai bagian dari tugas manajerial itu sendiri

3. Konflik intergrup

Konflik intergrup merupakan hal yang tidak asing lagi bagi organisasi manapun, dan konflik ini menyebabkan sulitnya koordinasi dan integrasi dari kegiatan yang berkaitan dengan tugas-tugas dan pekerjaan. Dalam setiap kasus, hubungan intergrup harus *dimanage* sebaik mungkin untuk mempertahankan kolaborasi dan menghindari semua konsekuensi disfungsional dari setiap konflik yang mungkin timbul.

4. Konflik interorganisasi

Konflik interorganisasi sering dikaitkan dengan persaingan yang timbul di antara *stakeholder* organisasi. Konflik interorganisasi sebenarnya

berkaitan dengan isu yang lebih besar lagi, contohnya perselisihan antara eksekutif dengan legislatif sesuai kepentingan masing-masing. Dalam setiap kasus, potensi terjadinya konflik melibatkan individual yang mewakili organisasi secara keseluruhan, bukan hanya subunit internal atau grup.

Konflik merupakan proses yang dinamis, bukannya kondisi statis. Konflik memiliki awal, dan melalui banyak tahap sebelum berakhir. Ada banyak pendekatan yang baik untuk menggambarkan proses suatu konflik antara lain sebagai berikut:

1. Kondisi Anteseden atau Konflik Laten

Merupakan kondisi yang berpotensi untuk menyebabkan, atau mengawali sebuah episode konflik. Terkadang tindakan agresi dapat mengawali proses konflik. *Antecedent conditions* dapat tidak terlihat, tidak begitu jelas di permukaan. Perlu diingat bahwa kondisi-kondisi ini belum tentu mengawali proses suatu konflik. Sebagai contoh, tekanan yang didapat departemen produksi suatu unit kerja dinas pemerintah sebagai eksekutif untuk menekan biaya dari masukan dengan pendapat legislatif yang bisa menjadi sumber konflik ketika manajer penjualan ingin agar produksi ditingkatkan untuk memenuhi permintaan pasar yang mendesak. Namun demikian, konflik belum tentu muncul karena kedua belah pihak tidak berkeras memenuhi keinginannya masing-masing. Disinilah dikatakan konflik bersifat laten, yaitu berpotensi untuk muncul, tapi dalam kenyataannya tidak terjadi.

2. Perceived Conflict

Kondisi memungkinkan agar konflik dapat berlanjut, kedua belah pihak harus menyadari bahwa berada dalam keadaan terancam untuk batas-batas tertentu. Tanpa rasa terancam ini, salah satu pihak dapat saja melakukan sesuatu yang berakibat negatif bagi pihak lain, namun tidak disadari sebagai ancaman.

Seperti dalam kasus di atas, bila eksekutif dan legislatif memiliki kebijaksanaan bersama dalam mengatasi masalah permintaan pasar yang mendesak, bukannya konflik yang akan muncul melainkan kerjasama yang baik. Tetapi jika perilaku keduanya menimbulkan perselisihan, proses konflik itu akan cenderung berlanjut.

3. Merasakan Konflik

Persepsi terjadi konflik berkaitan erat dengan perasaan. Karena itulah jika orang merasakan ada perselisihan baik secara aktual maupun potensial, ketegangan, frustrasi, rasa marah, rasa takut, maupun kekusaran akan bertambah. Di sinilah mulai diragukannya kepercayaan terhadap pihak lain, sehingga segala sesuatu dianggap sebagai ancaman, dan orang mulai berpikir bagaimana untuk mengatasi situasi dan ancaman tersebut. Seperti kasus di atas menekankan bahwa eksekutif dan legislatif jangan saling mencurigai atau saling berasumsi negatif terhadap implementasi kebijakan dan kebijakan yang telah dibuat sebagai produk aturan yang sama.

4. Konflik Manifes

Persepsi dan perasaan menyebabkan orang untuk bereaksi melakukan konflik terhadap situasi tersebut. Begitu banyak bentuk reaksi yang mungkin muncul pada tahap ini; argumentasi, tindakan agresif, atau bahkan munculnya niat baik yang menghasilkan penyelesaian masalah yang konstruktif.

5. Conflict Resolution or Suppression

Conflict resolution atau hasil suatu konflik dapat muncul dalam berbagai cara. Kedua belah pihak mungkin mencapai persetujuan yang mengakhiri konflik tersebut. Bahkan mungkin mulai mengambil langkah-langkah untuk mencegah terulangnya konflik di masa yang akan datang. Tetapi terkadang terjadi pengacuhan (*suppression*) dari konflik itu sendiri. Hal ini terjadi jika kedua belah pihak menghindari terjadinya reaksi yang keras, atau mencoba mengacuhkan begitu saja ketika terjadi perselisihan. Konflik juga dapat dikatakan selesai jika satu pihak berhasil mengalahkan pihak yang lain.

6. Alternatif Konflik

Ketika konflik terselesaikan, tetap ada perasaan yang tertinggal tentang berbagai alternatif persepsi konflik. Terkadang perasaan lega dan harmoni yang terjadi, seperti ketika kebijaksanaan baru yang dihasilkan dapat menjernihkan persoalan di antara kedua belah pihak dan dapat meminimalisir konflik-konflik yang mungkin terjadi di masa yang akan datang. Tetapi jika yang tertinggal adalah perasaan tidak enak dan

ketidakpuasan, hal ini dapat menjadi kondisi yang potensial untuk episode konflik yang selanjutnya. Pertanyaan kunci adalah apakah pihak-pihak yang terlibat lebih dapat bekerjasama, atau malah semakin jauh akibat terjadinya konflik.

Penyelesaian efektif dari suatu konflik seringkali menuntut agar faktor-faktor penyebabnya diubah. Penyebab terjadinya konflik dikelompokkan dalam tiga kategori besar, yaitu:

1. Karakteristik Individual

Berikut ini merupakan perbedaan individual antar orang-orang yang mungkin dapat melibatkan seseorang dalam konflik:

a. Nilai, sikap dan kepercayaan (*values, attitude, and beliefs*)

Perasaan tentang apa yang benar dan apa yang salah, dan predisposisi untuk bertindak positif maupun negatif terhadap suatu kejadian, dapat dengan mudah menjadi sumber terjadinya konflik. Nilai-nilai yang dipegang dapat menciptakan ketegangan-ketegangan di antara individual dan grup dalam suatu organisasi. Nilai juga bisa menjadi alasan kenapa orang tertarik untuk bergabung dalam suatu struktur organisasi tertentu.

Orang-orang yang bekerja dalam susunan organisasi yang birokrasi memiliki sikap yang berbeda dengan orang yang bekerja dalam struktur organisasi yang dinamis. Dalam organisasi birokrat, orang-orang cenderung memiliki toleransi yang rendah terhadap keterbukaan interpretasi, individualisme, dan nilai-nilai profesional. Mereka cenderung

tidak suka berhadapan dengan informasi yang kompleks serta menila otoritas hierarki dan kekuasaan berdasarkan posisi dalam organisasi.

b. Kebutuhan dan kepribadian (*needs and personality*)

Konflik muncul karena ada perbedaan yang sangat besar antara kebutuhan dan kepribadian setiap orang, yang bahkan dapat berlanjut kepada perseteruan antar pribadi. Sering muncul kasus di mana orang-orang yang memiliki kebutuhan kekuasaan dan prestasi yang tinggi cenderung untuk tidak begitu suka bekerjasama dengan orang lain, karena mereka menganggap prestasi pribadi lebih penting, sehingga hal ini tentu mempengaruhi pihak-pihak lain dalam organisasi tersebut.

c. Perbedaan persepsi (*perceptual differences*)

Persepsi dan penilaian dapat menjadi penyebab terjadinya konflik. Misalnya, jika menganggap seseorang sebagai ancaman, seseorang dapat berubah menjadi defensif terhadap orang tersebut. Di satu sisi, lainnya juga menganggap tidak bersahabat, sehingga potensi terjadinya konflik muncul dengan sendirinya.

Konflik juga dapat timbul jika orang memiliki persepsi yang salah, misalnya dengan menstereotype orang lain atau mengajukan tuduhan fundamental yang salah. Perbedaan perseptual sering muncul di dalam situasi yang samar. Kurangnya informasi dan pengetahuan mengenai suatu situasi mendorong persepsi untuk mengambil alih dalam memberikan penilaian terhadap situasi tersebut.

2. Faktor situasi

a. Kesempatan dan kebutuhan berinteraksi

Kemungkinan terjadinya konflik akan sangat kecil jika orang-orang terpisah secara fisik dan jarang berinteraksi. Sejalan dengan meningkatnya asosiasi di antara pihak-pihak yang terlibat, semakin meningkat pula terjadinya konflik. Bentuk interaksi yang aktif dan kompleks seperti pengambilan keputusan bersama (*joint decision-making*), potensi terjadinya konflik bahkan semakin meningkat.

b. Kebutuhan untuk berkonsensus

Ada banyak hal di mana para manajer organisasi yang berbeda harus memiliki persetujuan bersama, hal ini menolong menekan konflik tingkat minimum. Tetapi banyak pula hal dimana tiap-tiap departemen organisasi harus melakukan konsensus bersama. Karena demikian banyak pihak yang terlibat dalam masalah-masalah seperti ini, proses menuju tercapainya konsensus seringkali didahului dengan munculnya konflik. Sampai setiap manajer organisasi yang terlibat setuju, banyak kesulitan yang akan muncul.

3. Ketergantungan satu pihak kepada pihak lain

Kasus ketergantungan pihak yang satu dengan yang lain seperti ini, jika satu pihak gagal melaksanakan tugasnya, pihak yang lain juga terkena akibatnya, sehingga konflik lebih sering muncul.

4. Perbedaan status

Apabila seseorang bertindak dalam cara-cara yang *congruent* dengan statusnya, konflik dapat muncul. Sebagai contoh dalam kebijakan yang dibuat legislatif, para eksekutif secara tipikal sering menolak ide-ide inovatif yang diajukan oleh pembuat rancangan peraturan karena menganggap pihak legislatif tidak memahami kondisi riil atau operasional yang telah menjadi tugas pokok dan fungsi eksekutif, terjadi perbedaan status pemahaman konsep permasalahan teknis.

5. Rintangan komunikasi

Komunikasi sebagai media interaksi diantara orang-orang dapat dengan mudah menjadi basis terjadinya konflik. Bisa dikatakan komunikasi oleh pedang bermata dua: tidak ada komunikasi dapat menyebabkan terjadinya konflik, tetapi disisi lain, komunikasi yang terjadi itu sendiri dapat menjadi potensi terjadinya konflik. Sebagai contoh, informasi yang diterima mengenai pihak lain akan menyebabkan orang dapat mengidentifikasi situasi perbedaan dalam hal nilai dan kebutuhan. Hal ini dapat memulai konflik, sebenarnya dapat dihindari dengan komunikasi yang lebih sedikit.

6. Batas-batas tanggung jawab dan yurisdiksi yang tidak jelas

Orang-orang dengan jabatan dan tanggungjawab yang jelas dapat mengetahui apa yang dituntut dari dirinya masing-masing. Ketika terjadi ketidakjelasan tanggung jawab dan yurisdiksi, kemungkinan terjadinya konflik jadi semakin besar.

Konflik merupakan segala bentuk interaksi yang bersifat antagonis (berlawanan, bertentangan atau berseberangan) diantara individu maupun kelompok masyarakat yang terjadi karena ada perbedaan, kesenjangan dan kelangkaan kekuasaan, perbedaan atau kelangkaan posisi sosial dan posisi sumber daya atau karena disebabkan sistem nilai dan penilaian berbeda secara ekstrim (Kusnadi, 2003:11).

Surata (2001:1) mengungkapkan bahwa konflik merupakan dinamika sosial yang lumrah terjadi di setiap interaksi sosial dalam tatanan pergaulan keseharian masyarakat, dengan demikian di dalam suatu masyarakat pernah mengalami konflik. Karena konflik melibatkan masyarakat, maka konflik dapat diartikan sebagai setiap pertentangan atau perbedaan pendapat antara paling tidak dua orang atau kelompok.

Schermerhorn dkk (2005:67) mengartikan konflik sebagai ketegangan dan ketika ada ketegangan maka dapat mengatakan bahwa komponen tindakan sosial rusak dan karenanya harus diperbaiki. Kartono (2008:246) membagi konflik menjadi:

1. Konflik merupakan relasi-relasi psikologis yang antagonis, berkaitan dengan tujuan-tujuan yang tidak bisa disesuaikan *interest* eksklusif dan tidak bisa dipertemukan, sikap emosional yang bermusuhan dan struktur nilai yang berbeda.
2. Konflik merupakan interaksi yang antagonis, mencakup tingkah laku lahiriah yang tampak jelas mulai dari bentuk perlawanan halus, terkontrol, tersembunyi, tidak langsung sampai pada

bentuk perlawanan terbuka, kekerasan perjuangan tidak terkontrol, benturan laten, pemogokan, huru hara, makar, gerilya, perang dan lain-lain.

Kusnadi (2003:15) menyatakan bahwa konflik terdiri atas beberapa jenis yaitu:

1. Jenis konflik menurut hubungan dengan posisi pelaku yang berkonflik

a. Konflik vertikal yaitu konflik yang terjadi antara tingkatan kelas atau tingkatan kelompok seperti konflik antara daerah dan negara atau konflik antar pimpinan dengan pengikut/anak buah.

b. Konflik horizontal yaitu konflik antara individu atau kelompok yang sekelas atau sederajat seperti konflik antar warga masyarakat, baik antar wilayah yang berbeda maupun dalam wilayah yang sama.

c. Konflik diagonal yaitu konflik yang terjadi karena ketidakadilan alokasi sumber daya keseluruhan organisasi yang menimbulkan pertentangan secara ekstrim dari bagian yang membutuhkan sumber daya tersebut.

2. Jenis konflik menurut hubungannya dengan sifat dari pelaku yang berkonflik.

a. Konflik terbuka, yaitu konflik yang diketahui oleh semua pihak atau konflik yang diketahui oleh seluruh masyarakat dalam satu negara.

- b. Konflik tertutup, yaitu konflik yang hanya diketahui oleh pihak yang terlibat saja, sehingga pihak lain yang ada di luar tidak mengetahui.
3. Jenis konflik menurut hubungannya dengan konsentrasi aktivitas manusia di dalam masyarakat.
- a. Konflik ekonomi yaitu konflik yang disebabkan oleh perebutan sumber daya ekonomi.
 - b. Konflik politik yaitu konflik yang dipicu oleh adanya perbedaan kepentingan sosial.
 - c. Konflik sosial, yaitu konflik yang disebabkan oleh perbedaan kepentingan sosial.
 - d. Konflik budaya, yaitu konflik yang disebabkan oleh kepentingan budaya.
 - e. Konflik pertahanan, yaitu konflik yang disebabkan oleh perebutan hegemoni.
 - f. Konflik antar agama, yaitu konflik yang dipicu oleh sentimen keagamaan.
4. Jenis konflik menurut hubungannya dengan pengendalian.
- a. Konflik terkendali yaitu konflik di mana para pihak yang terlibat dapat dengan mudah mengendalikan konflik dan konflik dapat segera selesai atau tidak meluas.
 - b. Konflik tak terkendali, yaitu suatu konflik yang terjadi di mana para pihak yang terlibat dengan konflik tidak dapat dengan

mudah mengendalikan konflik dan konflik tidak selesai bahkan semakin meluas.

5. Jenis konflik menurut hubungan dengan waktu.

- a. Konflik sesaat atau dapat juga disebut konflik spontan, yaitu konflik yang terjadi hanya sesaat atau sementara, umumnya pemicunya adalah kesalahpahaman yang tidak begitu berarti dan begitu pihak yang berkonflik diberi penjelasan atau memberi penjelasan, maka konflik langsung berakhir.
- b. Konflik berkelanjutan yaitu suatu konflik yang berlangsung sangat lama dan sulit untuk diselesaikan di mana penyelesaian konflik tersebut masih harus melalui tahapan yang sangat rumit dan meskipun suatu konflik telah selesai akan tetapi di kemudian hari tidak menutup kemungkinan munculnya konflik baru yang merupakan kelanjutan dari konflik terdahulu.

Menurut Peg Pickering (2006) pada umumnya menjelaskan bahwa jenis-jenis konflik terbagi menjadi 3 yaitu :

1. Konflik pada diri sendiri

Konflik pada diri sendiri adalah gangguan emosi yang terjadi dalam diri seseorang karena dituntut menyelesaikan suatu pekerjaan atau memenuhi suatu harapan, sementara pengalaman, minat, tujuan, dan tata nilai pribadinya bertentangan satu sama lain.

2. Konflik antar individu

Konflik antar individu adalah konflik yang terjadi antar 2 orang yang pada umumnya ingin memenuhi kebutuhan dasar psikologisnya yaitu:

- a. Keinginan untuk dihargai
- b. Keinginan untuk memegang kendali
- c. Keinginan untuk memiliki harga diri (yang tinggi)
- d. Keinginan untuk konsisten (memegang teguh prinsip)

3. Konflik antar kelompok

Merupakan konflik yang terjadi ketika ada kepentingan yang sama atau berbeda dengan tujuan berbeda dari masing-masing kelompok. Menurut Lewis A Coser dalam teorinya teori realistik konflik (*realistic conflict theory*) bahwa dalam hubungan antar kelompok terdapat dua tujuan berbeda terhadap sesuatu yang sama. Hal ini menyebabkan setiap kelompok ingin meraih keuntungan sebesar-besarnya dengan mengorbankan kelompok lain.

Menurut Stoner dan Wankel (2005:162) dikenal ada lima jenis konflik yaitu konflik intrapersonal, konflik interpersonal, konflik antar individu dan kelompok, konflik antar kelompok dan konflik antar organisasi. Konflik intrapersonal adalah konflik seseorang dengan dirinya sendiri. Konflik terjadi bila pada waktu yang sama seseorang memiliki dua keinginan yang tidak mungkin dipenuhi sekaligus.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam diri seseorang itu biasanya terdapat hal-hal sebagai berikut:

1. Sejumlah kebutuhan-kebutuhan dan peranan-peranan yang

bersaing;

2. Beraneka macam cara yang berbeda yang mendorong peranan-peranan dan kebutuhan-kebutuhan itu terlahirkan;
3. Banyaknya bentuk halangan-halangan yang bisa terjadi di antara dorongan dan tujuan;
4. Terdapatnya baik aspek yang positif maupun negatif yang menghalangi tujuan-tujuan yang diinginkan.

Hal-hal di atas dalam proses adaptasi seseorang terhadap lingkungannya acapkali menimbulkan konflik. Kalau konflik dibiarkan maka akan menimbulkan keadaan yang tidak menyenangkan (Stoner dan Wankel, 2005). Ada tiga macam bentuk konflik intrapersonal yaitu: 1) konflik pendekatan-pendekatan, contohnya orang yang dihadapkan pada dua pilihan yang sama-sama menarik; - 2) konflik pendekatan-penghindaran, contoh orang yang menentang pada dua pilihan yang sama yang melanggar dan 3) konflik penghindaran-penghindaran, contoh orang yang menentang pada satu hal yang mempunyai nilai positif dan negatif sekaligus.

Konflik interpersonal yaitu pertentangan antar seseorang dengan orang lain karena pertentangan kepentingan atau keinginan. Hal ini sering terjadi antara dua orang yang berbeda status, jabatan, bidang kerja dan lain-lain. Konflik interpersonal ini merupakan suatu dinamika yang amat penting dalam perilaku organisasi. Karena konflik semacam ini akan melibatkan beberapa peranan dari beberapa anggota organisasi yang

tidak bisa tidak akan mempengaruhi proses pencapaian tujuan organisasi tersebut. Konflik antar individu-individu dan kelompok-kelompok Hal ini seringkali berhubungan dengan cara individu menghadapi tekanan-tekanan untuk mencapai konformitas, yang ditekankan kepada individu oleh kelompok lain. Sebagai contoh dapat dikatakan bahwa seseorang individu dapat dihukum oleh kelompok kerjanya karena tidak dapat mencapai norma-norma produktivitas kelompok dimana berada.

Konflik antara kelompok dalam organisasi yang sama Konflik ini merupakan tipe konflik yang banyak terjadi di dalam organisasi. Konflik antar lini dan staf, pekerja dan pekerja - manajemen merupakan dua macam bidang konflik antar kelompok.

Termasuk konflik antara organisasi, konflik ini biasanya disebut dengan persaingan. Konflik ini berdasarkan pengalaman ternyata telah menyebabkan timbulnya pengembangan produk-produk baru, teknologi baru dan servis baru, harga lebih rendah dan pemanfaatan sumber daya secara lebih efisien (Stoner dan Wankel, 2005).

Ada berbagai pandangan mengenai konflik dalam organisasi. Pandangan tradisional mengatakan bahwa konflik hanyalah merupakan gejala abnormal yang mempunyai akibat-akibat negatif sehingga perlu dilenyapkan. Pendapat tradisional tentang teori konflik menurut Stoner dan Wankel (2005) ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Konflik hanya merugikan organisasi, karena itu harus dihindarkan dan ditiadakan.

2. Konflik ditimbulkan karena perbedaan kepribadian dan karena kegagalan dalam kepemimpinan.
3. Konflik diselesaikan melalui pemisahan fisik atau dengan intervensi manajemen tingkat yang lebih tinggi.

Pandangan yang lebih maju menganggap bahwa konflik dapat berakibat baik maupun buruk. Usaha penanganannya harus berupaya untuk menarik hal-hal yang baik dan mengurangi hal-hal yang buruk. Pandangan ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Konflik adalah suatu akibat yang tidak dapat dihindarkan dari interaksi organisasional dan dapat diatasi dengan mengenali sumber-sumber konflik.
2. Konflik pada umumnya adalah hasil dari kemajemukan sistem organisasi
3. Konflik diselesaikan dengan cara pengenalan sebab dan pemecahan masalah.
4. Konflik dapat merupakan kekuatan untuk perubahan positif di dalam suatu organisasi.

Tinjauan lebih modern dalam memahami konflik sebenarnya dapat memberikan manfaat yang banyak bagi organisasi. Sebagai contoh pengembangan konflik yang positif dapat digunakan sebagai ajang adu pendapat, sehingga organisasi bisa memperoleh pendapat tentang konflik lebih akurat. Seorang pimpinan suatu organisasi pernah menerapkan apa yang disebutnya dengan "mitra tinju". Pada saat ada suatu kebijakan yang

hendak diterapkannya di organisasi yang dipimpinnya dengan mencoba untuk mencari "mitra yang berposisi dengannya". Kadang konflik pun terjadi dan solusi cemerlang terinspirasi.

Hal ini sejalan dengan pendapat yang ditulis oleh Robbins (2010:57) yang membahas konflik dari segi human *relations and integrationist perspective*. Dijelaskan bahwa konflik itu adalah hal yang alamiah dan selalu akan terjadi. Konflik merupakan bagian dari pengalaman hubungan antar pribadi (*interpersonal experience*).

Karena itu bisa dihindari maka sebaiknya konflik dikelola dengan efektif, sehingga dapat bermanfaat dan dapat menciptakan perbedaan serta pembaharuan ke arah yang lebih baik dalam organisasi. Kesimpulannya konflik tidak selalu merugikan organisasi selama bisa ditangani dengan baik sehingga dapat mengarah ke inovasi dan perubahan, memberi tenaga kepada orang bertindak, menyumbangkan perlindungan untuk hal-hal dalam organisasi dan merupakan unsur penting dalam analisis sistem organisasi.

Konflik Organisasi

Konflik merupakan salah satu esensi dari kehidupan dan perkembangan manusia yang mempunyai karakteristik yang beragam. Manusia memiliki perbedaan jenis kelamin, strata sosial dan ekonomi, sistem hukum, suku bangsa, agama dan kepercayaan, aliran politik, serta budaya dan tujuan hidupnya. Sejarah umat manusia, perbedaan inilah

yang selalu menimbulkan konflik. Selama masih ada perbedaan tersebut, konflik tidak dapat dihindari dan selalu akan terjadi.

Istilah konflik berasal dari kata kerja bahasa latin *configere* yang berarti saling memukul. Istilah "*conflict*" di dalam bahasa aslinya menurut Webster dalam Pruitt dan Rubin (2004: 9) berarti suatu perkelahian, peperangan, atau perjuangan, yaitu berupa konfrontasi fisik antar beberapa pihak. Seiring perkembangan dan kemajuan zaman arti *conflict* turut berkembang dengan masuknya dari berbagai oposisi atas kepentingan-ketidaksepakatan dari berbagai oposisi kepentingan lain.

Istilah *conflict* semakin meluas dan berkembang sehingga berisiko terhadap kehilangan statusnya sebagai sebuah konsep yang tunggal. Pruitt dan Rubin (2004) mengartikan konflik sebagai persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*), atau suatu kepercayaan bahwa aspirasi pihak-pihak yang berkonflik tidak dapat dicapai secara simultan. Secara umum konflik adalah suatu kenyataan hidup, tidak terhindarkan dan sering bersifat kreatif. Konflik terjadi ketika kepentingan maupun tujuan masyarakat tidak sejalan. Berbagai perbedaan pendapat terjadi namun konflik dapat diselesaikan tanpa adanya kekerasan dan bahkan sering menghasilkan situasi yang lebih baik bagi sebagian besar atau semua pihak yang terlibat.

Dalam kehidupan manusia yang penuh dengan kompleksitas kepentingan, konflik akan selalu hadir dalam kehidupan. Konflik dari level mikro, antar pribadi masyarakat dan negara, semua bentuk hubungan

manusia sosial, ekonomi dan kekuasaan mengalami pertumbuhan, perubahan dan konflik. Konflik timbul karena ketidakseimbangan antara hubungan-hubungan tersebut. Menurut Nicholson dalam Rozi, dkk. (2006: 34) menyebutkan bahwa konflik dapat diartikan sebagai interaksi antara sedikitnya dua individu atau kelompok yang memiliki tujuan berbeda. Perbedaan ini secara umum merupakan ultimatum dari perbedaan pikiran, perkataan dan perbuatan (Chang dalam Rozi, dkk., 2006: 45). Perbedaan sudut pandang dan tujuan hidup sering dianggap sebagai problema yang bisa diselesaikan jika semua pihak-pihak memiliki maksud dan tujuan yang sama. Kemungkinan lainnya, perbedaan-perbedaan itu dapat dilihat sebagai sumber daya yang menuntun ke arah pemahaman yang lebih luas terhadap suatu masalah dan perbaikan situasi yang sedang dihadapi.

Menurut Fisher, dkk (2001:4), konflik adalah hubungan antar dua pihak atau lebih (individu atau kelompok) yang memiliki, atau yang merasa memiliki sasaran-sasaran yang tidak sejalan. Demikian halnya, dengan definisi Cummings dalam (Wahyudi dan Akdon, 2005:16), konflik adalah suatu proses interelasi sosial di mana dua orang atau lebih, atau dua kelompok atau lebih, berbeda atau bertentangan dalam pendapat atau tujuan mereka. Selanjutnya Lacey (2003: 17), menyatakan bahwa konflik bisa didefinisikan sebagai *"a fight, a collision; a struggle, a contest; opposition of interest, opinions of purpose, mental strife, agony"* (suatu pertarungan, suatu benturan; suatu pergulatan; pertentangan kepentingan-kepentingan, opini-opini atau tujuan-tujuan pergulatan

mental, penderitaan batin). Secara sederhana definisi mengenai konflik adalah dua jajaran kebutuhan atau lebih menarik dari arah- arah yang berlainan. Hal tersebut sejalan dengan Chris Mitchell yang mendefinisikan konflik sebagai hubungan antara dua pihak atau lebih (individu atau kelompok) yang memiliki sasaran atau tujuan yang tidak sejalan. Sedangkan kekerasan meliputi tindakan, perkataan atau sikap, berbagai struktur atau sistem yang menyebabkan kerusakan secara fisik, mental, sosial atau lingkungan dan/atau menghalangi seseorang untuk meraih potensinya secara penuh.

Konflik hadir disebabkan oleh ketidakseimbangan antara hubungan-hubungan manusia baik secara individu, kelompok, golongan dari segala aspek kehidupan, misalnya terjadi pembagian kekuasaan yang tidak merata, ketimpangan kemakmuran dalam kehidupan masyarakat, kesenjangan status sosial. Identitas dan distribusi merupakan elemen yang seringkali bergabung dalam sebuah konflik. Identitas dimaknai sebagai mobilisasi orang dalam kelompok-kelompok identitas komunal yang berdasarkan atas ras, agama, kultur, bahasa dan budaya. Sedangkan distribusi yang dianggap tidak adil dengan perbedaan identitas dapat ditemukan potensi konflik. Karakteristik yang paling menonjol dari konflik internal adalah tingkat ketahanannya. Hal ini timbul karena seringkali dasarnya terletak pada isu identitas; istilah konflik etnis sering digunakan. Etnisitas adalah konsep yang luas mencakup banyak sekali elemen: ras, kultur, agama, keturunan, sejarah, bahasa dan seterusnya.

Tetapi pada dasarnya merupakan isu identitas. Seringkali faktor-faktor yang berhubungan dengan identitas ini bercampur dengan konflik atas pendistribusian sumber daya seperti wilayah, kekuasaan ekonomi, prospek lapangan kerja.

Perspektif sosiologis dan kultur menurut Peter dan Riley dalam Kim (200:62) konflik sesungguhnya dipahami dalam wajah janus (dua wajah yang berbeda) yaitu:

1. Konflik dapat dianggap sebagai sebuah patologi sosial akibat kegagalan proses integrasi masyarakat atau komunitas. Kerangka ini, konflik biasanya dipahami sebagai sesuatu yang destruktif dan oleh karena itu mungkin harus dihindarkan. Interpretasi semacam ini mengandung nuansa pesimistis dalam melihat konflik sebagai suatu fenomena.
2. Konflik dilihat dari segi fungsionalnya yakni sebagai sebuah mekanisme untuk menyempurnakan proses integrasi sosial. Pemahaman semacam ini, konflik dapat dilihat dari sudut yang lebih optimistis, yakni sebuah cara untuk menghilangkan berbagai elemen disintegrasi dalam rangka untuk membentuk suatu komunitas yang solid. Artian ini, konflik tidak perlu dihindari melainkan sebaliknya harus dikelola dan kemudian dicarikan solusinya.

Konflik juga dipahami sebagai suatu situasi dimana terjadi persaingan untuk memenuhi tujuan yang tidak selaras dari kelompok-

kelompok yang berbeda (Miall, et al., 2005: 21). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa konflik dapat terjadi kapan dan dimana saja tidak mengenal tempat, waktu dan ruang, ketika benturan pikiran, perkataan, sikap dan perbuatan tidak menemukan solusi penyelesaian oleh individu atau kelompok yang tengah berinteraksi.

Pertama, konflik negatif masing-masing pihak biasanya menutup kemungkinan negosiasi (*negotiations*) sehingga prospek resolusinya menjadi hampir mustahil. Kedua, konflik positif, yakni setiap bentuk konflik yang apabila dikelola secara kreatif dapat menghasilkan suatu konsensus untuk mengembangkan dialog dalam rangka menegakkan perdamaian (*dialogical democracy*). Dengan demikian konflik positif/konstruktif dapat membantu memperkuat hubungan antar kelompok atau masyarakat terutama dalam upaya untuk mencari pijakan nilai-nilai dan norma-norma yang diterima bersama.

Konflik bila dilihat berdasarkan sumber-sumber konflik. Konflik ditingkat lokal menyangkut beberapa aspek yaitu:

1. Tekanan yang makin keras terhadap peran negara sebagai sebuah kekuatan yang berdaulat atas wilayah dan warganya. Walaupun hingga akhir abad ke-20 negara sebagai sebuah institusi yang masih eksis, namun berbagai tekanan oleh kekuatan-kekuatan baik dari dalam maupun dari luar telah meletakkan negara pada posisi yang defensif,
2. Posisi negara yang makin terancam oleh mobilisasi kelompok

yang tidak puas terhadap situasi dan kondisi tertentu; sebagaimana yang dikemukakan oleh Karl Marx (1980) bahwa ketidakpuasan seringkali menjadi sumber konflik,

3. Konflik di tingkat lokal dapat juga dipicu oleh ambisi-ambisi pribadi para pemimpin kelompok di dalam suatu negara dengan cara mengeksploitasi suasana pluralitas demi kepentingan pribadi/kelompoknya melalui penggalangan dukungan massa. Konflik yang melanda berbagai kawasan di Balkan maupun Afrika tidak lepas dari peran para pemimpin yang mengeksploitasi perbedaan dalam rangka memperoleh dukungan masa guna kepentingan pribadi atau kelompoknya.

Berbagai uraian di atas, konflik pada hakekatnya terjadi karena kepentingan yang berbenturan. kepentingan menurut Pruitt dan Rubin (2004:21), adalah perasaan orang mengenai apa yang ia inginkan. Perasaan itu tidak cenderung bersifat sentral dalam pikiran dan tindakan orang yang membentuk inti dari banyak sikap, tujuan, dan niat. Beberapa kepentingan bersifat universal, seperti kebutuhan akan rasa mana, identitas, restu sosial, kebahagiaan, kejelasan tentang dunianya, dan beberapa harkat kemanusiaan yang bersifat fisik. Beberapa kepentingan lain bersifat spesifik bagi pelaku-pelaku tertentu, serta beberapa kepentingan bersifat lebih penting, yaitu memiliki prioritas yang lebih tinggi dari pada yang lain, dan tingkat prioritas tersebut berbeda pada masing-masing orang.

Selanjutnya kepentingan menurut Morgan (1991:149), berkaitan dengan perangkat yang kompleks dari predisposisi yang mencakup tujuan, nilai, harapan, keinginan dan orientasi lainnya yang mendorong orang bertindak dalam satu arah dari pada arah lainnya. Reaksi alamiah dalam konflik pada konteks organisasi biasanya memandang hal tersebut sebagai kekuatan disfungsional yang memberi kontribusi pada beberapa penyebab atau permasalahan yang dapat ditolak. Konflik diterima sebagai keadaan yang tidak menguntungkan oleh karena hilangnya hal-hal yang menyenangkan.

Tipe dan Gejala Konflik

Konflik merupakan suatu interaksi yang dimanifestasikan dalam ketidakcocokan pendapat atau perbedaan sesuatu diantara dua kesatuan sosial yang terdiri dari individu-individu, kelompok atau organisasi. Konflik tidak hanya terjadi antar kelompok melainkan juga dalam kelompok. Kebanyakan orang berfikir bahwa konflik harus dikelola dan diselesaikan, namun konflik itu penting bagi sebuah konsep kehidupan kelompok tersebut (Stoner, dkk, 1996 206). Konflik tersebut menurut Hendricks (2004: 44) dapat diklasifikasikan menjadi dua tipe, yaitu, konflik intrapersonal, dan konflik interpersonal. Konflik intrapersonal adalah konflik yang timbul karena perubahan dari dalam. Perubahan juga mempengaruhi organisasi.

Konflik intrapersonal melibatkan ketidaksesuaian emosi bagi individu ketika keahlian, kepentingan, tujuan atau nilai-nilai digelar untuk

memenuhi atau pengharapan yang jauh dari yang tugas-tugas atau pengharapan menyenangkan. Konflik intrapersonal merintangai kehidupan sehari-hari dan dapat menghentikan kegiatan beberapa orang. Ketika konflik itu dirasakan atau dialami baik secara fisik, mental atau emosional, konflik itu dikategorikan sebagai konflik interpersonal.

Konflik interpersonal lebih jamak diasosiasikan dengan manajemen konflik karena konflik ini melibatkan sekelompok orang. Bagaimana seorang individu mengatasi konflik akan menentukan apakah konflik interpersonal itu dapat diselesaikan secara efektif. Konflik interpersonal dibagi ke dalam dua *subgroup*, yaitu; *intragroup* dan *intergroup*. Konflik yang berada dalam batasan kelompok kecil adalah *intragroup*. Konflik *intergroup* adalah konflik yang paling kompleks dan paling serius bagi suatu organisasi, karena setiap waktu konflik dapat mengalami eskalasi dan menyebar di antara kelompok, dan dapat membawa bencana bagi organisasi.

Konflik tidak selalu diaplikasikan dalam perseteruan terbuka, seperti teriakan atau tindakan-tindakan lain yang gampang dilihat. Konflik dapat bersifat laten, terbuka, dan muncul di permukaan. Konflik laten sifatnya tersembunyi dan perlu di angkat ke permukaan sehingga dapat ditangani secara efektif. Konflik terbuka adalah yang berakar dan sangat nyata, dan memerlukan berbagai tindakan untuk mengatasi akar penyebab dan berbagai efeknya. Konflik di permukaan memiliki akar yang dangkal atau tidak berakar dan muncul hanya karena kesalahpahaman

mengenai sasaran, yang dapat diatasi dengan meningkatkan komunikasi (Fisher, dkk, 2001: 6).

Konflik laten tersebut, menyediakan kondisi-kondisi permulaan bagi konflik di dalam lembaga atau organisasi. Konflik terbuka adalah konflik yang diketahui oleh anggota lembaga atau organisasi yang bersangkutan. Konflik dipermukaan atau dirasakan adalah konflik pertentangan paham dan pikiran tentang kebijakan tertentu. Selain itu, terdapat konflik yang termanifestasi yaitu konflik yang di dalamnya termasuk; tindakan sabotase, agresi secara terbuka, apati, penarikan diri, dan kinerja yang minimal.

Menurut Lacey (2003 26), konflik bisa diekspresikan secara pasif atau agresif, secara terang-terangan atau secara samar-samar, atau kombinasi keempat gejala tersebut, yakni;

1. Jelas, adalah gejala konflik yang ditunjukkan secara jelas, misalnya teriakan, celaan, ejekan, tindak kekerasan,
2. Agresif, adalah gejala konflik yang ditunjukkan secara agresif, misalnya komentar-komentar yang merendahkan, pelecehan, penghinaan, mencari-cari kesalahan dan mengkritik,
3. Pasif, adalah gejala konflik yang ditunjukkan secara pasif, misalnya tidak mau bekerja sama, membolos, dan alasan sakit,
4. Tersembunyi, adalah gejala konflik yang ditunjukkan secara tersembunyi, misalnya sopan santun yang dibuat-buat, mengabaikan dan tidak mau berbicara untuk menghukum atau

tidak setuju, dan sebagainya.

Keempat gejala konflik tersebut, sejalan dengan analisis Luthans dalam (Thoha, 2003: 107) yang menggunakan model Johari Window. Model ini mengkombinasikan interaksi antara diri seseorang dengan orang lain, yang menghasilkan empat gejala konflik yaitu:

1. Membuka diri (*open self*). Dalam bentuk interaksi ini seseorang mengetahui tentang dirinya dan diri orang lain, dimana bentuk hubungan antarpribadi akan menyebabkan sedikit (kalau ada) konflik antarpribadi.
2. Menutup diri (*hidden self*). Dalam situasi seperti ini seseorang mengerti dan memahami dirinya sendiri akan tetapi tidak mengetahui tentang diri orang lain. Hal semacam ini merupakan potensi timbulnya konflik antarpribadi.
3. Membutakan diri (*blind self*). Dalam situasi seperti ini seseorang mengetahui diri orang lain, tetapi tidak mengetahui dirinya sendiri. Situasi seperti ini merupakan potensi yang paling eksplosif.
4. Seseorang tidak mengetahui dirinya dan juga tidak mengetahui diri orang lain. Dengan kata lain selalu terdapat salah pengertian (*misunderstanding*), konflik antarpribadi yang merupakan hasil interaksinya dari ketiga gejala konflik tersebut.

Penggolongan Konflik dan Penyebabnya

Konflik terkadang membuat kita termenung untuk membayangkan sesuatu akan terjadinya seperti pertengkaran, kekerasan, bahkan peperangan. Sebenarnya konflik tidak terbatas atas peristiwa-peristiwa permusuhan seperti di atas. Sesuatu yang dianggap positif seperti perencanaan dan pelaksanaan pembangunan bisa menimbulkan konflik, karena perencanaan dan pelaksanaan pembangunan merupakan upaya-upaya secara sistematis dan terus-menerus untuk melakukan perubahan-perubahan dalam kehidupan sosial masyarakat.

Perubahan yang terjadi dalam kehidupan sosial masyarakat akan selalu membawa konflik. Karena perubahan akan membuat sosial masyarakat melakukan adaptasi baru terhadap perubahan yang terjadi dalam kehidupannya. Jadi konflik sebenarnya adalah suatu situasi yang terjadi manakala terjadi perubahan dan perbedaan, terjadi saling tumpang tindih atas kepentingan dan kehendak. Perbedaan yang terjadi bisa saja sangat bertolak belakang/berlawanan kehidupan sosial yang ada sehingga menimbulkan bentrokan, atau sekedar perbedaan arah yang membuat tidak nyambung dan menyebabkan kesalahpahaman. Beberapa wujud dari konflik yang dapat dilihat kehidupan sosial masyarakat secara kasat mata antara lain: marah, memaki-maki, berkelahi, pengaduan ke pengadilan, unjuk rasa, dan lain-lain. Tetapi ada juga sikap seperti pembiaran/apatisme, mendiamkan atau boikot, dan lain-lain. Sikap-sikap tersebut, dapat juga disebut sebagai gejala konflik.

Konflik sangat luas, dan bisa diklasifikasi ke dalam beberapa jenis atau golongan. Berikut ini adalah penggolongan konflik berdasarkan beberapa faktor. Penggolongan konflik menurut Moeliono, dkk. (2003: 105) dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Menurut aspek/bidang/pokok konflik.

Penggolongan ini berpedoman bahwa suatu konflik bisa dilihat dari bidang- bidang atau hal-hal yang menjadi pokok persoalan. Konflik kebijakan pembangunan misalnya, adalah konflik yang terjadi karena ketidakpuasan terhadap keputusan pengambil kebijakan (biasanya pemerintah). Contoh: paling aktual dari konflik ini adalah: a) Konflik pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan, merupakan konflik yang biasanya melibatkan banyak pihak. b) Konflik antara ketiga pihak itu biasanya akan menarik pihak lain, seperti: militer atau polisi, perguruan tinggi, LSM. c) Konflik dunia usaha biasanya akan menyeret para pihak yang bersengketa ke dalam pengadilan kasus perdata. Tetapi tidak sedikit pula akan terbawa ke kasus pidana. Bisa terjadi sengketa antar pengusaha dalam memperebutkan sesuatu produk, atau antara pengusaha dan kaum buruh. d) Konflik hukum bisa terjadi di semua sektor kehidupan masyarakat. Hal yang perlu diingat dalam hal ini adalah bahwa pengadilan hanya bisa memenangkan salah satu pihak saja. Jadi akan selalu ada pihak yang menang dan di sisi lain pihak yang kalah. Pertimbangan untuk maju ke pengadilan harus matang, apalagi jika sebetulnya kita berniat mencari solusi yang memuaskan semua pihak

(*win-win solution*).

2. Menurut pokok konflik.

Penggolongan menurut Chris Moore (1996) ini melihat bahwa konflik yang terjadi di masyarakat kebanyakan adalah mengenai:

a) Tata nilai. Perbedaan pandangan tentang hal-hal yang tabu, suci, seperti perbedaan penafsiran agama, perbedaan ideologi, dan lain-lain. Pertentangan antara kalangan pro rancangan porno aksi dan anti porno aksi, misalnya, menggambarkan konflik ini. Undang-Undang (RUU)

b) Konflik struktural. Perbedaan akses dan kontrol terhadap sumberdaya, adalah contoh klasik dari sengketa macam ini. Sengketa antara pemerintah dan masyarakat sekitar hutan, menurut Moore (1996), bisa dimasukkan ke dalam kategori ini.

c) Konflik tata hubungan, adalah konflik yang banyak melibatkan stereotipe, sehingga menimbulkan masalah dalam hubungan antar pihak. Misalnya pandangan yang menganggap orang desa bodoh, tidak berpendidikan. Sementara pada pihak lain ada pandangan yang melihat pemerintah arogan, sok berkuasa.

d) Konflik tentang data/informasi. Bisa jadi, konflik ini disebabkan oleh perbedaan penafsiran atas data yang sama, atau perbedaan penafsiran karena memiliki data yang berbeda. Misal perbedaan pandangan bahwa pemerintah berhasil mengurangi angka kemiskinan, sebaliknya, DPR berpandangan data tersebut tidak valid, karena faktanya kemiskinan semakin merebak di mana-mana.

e) Konflik kepentingan, adalah konflik yang terjadi karena tabrakan berbagai kepentingan. Kita tahu bahwa semua pihak pasti punya kepentingan sendiri-sendiri. Jika tidak terjadi saling pemahaman, maka konfliklah yang terjadi.

3. Menurut para pihak yang terlibat.

Penggolongan ini lebih menekankan untuk melihat berasal dari pihak manakah para sengketa tersebut, sehingga penggolongan lebih dilihat dari asal pihak-pihak tersebut

a) Konflik antar dinas pemerintahan; misalnya dalam memperebutkan wewenang atas suatu bidang pekerjaan, atau justru saling lempar tanggungjawab.

b) Konflik antar misalnya memperebutkan tapak batas desa. dalam konflik desa;

c) Konflik antar LSM; misalnya dalam mempermasalahkan pola pendekatan terhadap masyarakat. Kadang-kadang pula dalam perebutan wilayah atau program yang saling bertumpuk sehingga membingungkan masyarakat.

d) Konflik antar kelompok masyarakat; sering kita dengar, bagaimana masalah sepele, seperti pertengkaran antar pemuda karena bersenggolan di konser dangdut, bisa menyebabkan kerusuhan masal

4. Menurut jumlah yang terlibat.

Konflik juga bisa digolongkan berdasarkan jumlah pihak yang terlibat. Misalnya konflik yang terbatas antara pemenang pemilihan kepala

desa dengan pihak yang kalah. Atau yang melibatkan banyak/macam-macam pihak. Seperti contoh perebutan hak atas pengelolaan sumber daya alam di suatu wilayah.

5. Menurut perimbangan kekuatan pihak-pihak yang terlibat.

Konflik horisontal adalah konflik antara pihak-pihak yang dianggap setara. Seperti contoh konflik tata batas antar desa. Sedangkan konflik vertikal, melibatkan pihak-pihak yang dianggap memiliki kekuatan berbeda. Misalnya saja konflik antara pemerintah (yang memiliki kekuasaan untuk menetapkan sesuatu atas nama undang-undang atau peraturan yang berlaku), dengan masyarakat (yang hanya bisa mengandalkan pengerahan massa untuk memprotes keputusan pemerintah).

Tabel 2.1
Penyebab Konflik

No.	Jenis Konflik	Sumber Penyebab Konflik
1	Konflik hubungan antar manusia	<ul style="list-style-type: none"> • Emosi-emosi yang kuat • Salah persepsi atau stereotipe (gambaran yang digeneralisir dan tercipta karena prasangka terhadap suatu kelompok tertentu terlalu disederhanakan, sehingga seseorang memandang seluruh anggota kelompok itu memiliki sifat tertentu yang biasanya negatif) • Kurang / salah komunikasi • Perilaku negatif yang berulang-ulang
2	Konflik data/informasi	<ul style="list-style-type: none"> • Kurang / salah komunikasi • Perbedaan pandangan tentang apa yang relevan • Perbedaan interpretasi atas data • Perbedaan prosedur
3	Konflik nilai	<ul style="list-style-type: none"> • Perbedaan kriteria dalam mengevaluasi ide-ide /perilaku • Perbedaan cara hidup, ideologi atau agama

No.	Jenis Konflik	Sumber Penyebab Konflik
4	Konflik kepentingan	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetisi yang dirasakan/nyata atas kepentingan substansi (isi) • Kepentingan tatacara/prosedur • Kepentingan psikologis • Kepentingan tata cara/prosedur • Kepentingan psikologis
5	Konflik struktural	<ul style="list-style-type: none"> • Pola perilaku atau interaksi yang destruktif/merusak • Kontrol kepemilikan atau distribusi atas SD yang timpang • Kekuasaan dan kewenangan yang tidak setara • Faktor-faktor geografi, fisik atau lingkungan yang menghalangi kerja sama • Kendala waktu

Sumber: Penyebab Konflik (Moeliono, dkk. 2003)

Selanjutnya menurut Wirawan (2010:7) konflik dapat terjadi secara alami karena kondisi objektif yang dapat menimbulkan terjadinya konflik seperti: keterbatasan sumber, tujuan yang berbeda, interdependensi tugas, diferensiasi organisasi, ambiguitas yurisdiksi, sistem imbalan yang tidak layak, komunikasi yang tidak baik, perlakuan yang tidak manusiawi, keragaman sistem sosial, dan pribadi orang (kebutuhan, perasaan dan emosi, pola pikir, serta budaya konflik dan kekerasan).

Setiap orang dapat memiliki asumsi atau pandangan yang berbeda tentang konflik. Hal tersebut terjadi karena dilatarbelakangi atau dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti budaya, agama, pendidikan, pengalaman menghadapi konflik, jenis kelamin, dan sebagainya. Menurut Wirawan (2010: 113) mengemukakan bahwa secara umum, asumsi orang terkait dengan konflik dapat dikelompokkan menjadi tiga jenis, yaitu konflik buruk dan merusak; konflik netral, tidak baik dan tidak buruk, serta

sesuatu yang baru. Asumsi ini memengaruhi gaya manajemen konflik orang ketika menghadapi situasi konflik. Apabila orang tersebut menjabat posisi kepemimpinan atau jabatan manajerial, maka hal itu akan mempengaruhi gaya kepemimpinan dan gaya manajemennya.

1. Konflik Buruk dan Merusak.

Banyak orang berpendapat bahwa konflik merupakan sesuatu yang buruk, negatif, dan merusak. Karena itu, konflik harus dicegah dan dihindari. Robbins (2001: 85) menyebut asumsi ini sebagai pandangan tradisional (*traditional point of view*). Mereka yang menyatakan konflik sebagai sesuatu yang merusak mengasosiasikan konflik dengan sesuatu yang negatif, antara lain sebagai berikut:

- a. Konflik buruk. Konflik menimbulkan sesuatu yang buruk, seperti pertentangan, kompetisi, perkelahian, perang, dan kerugian.
- b. Konflik merusak. Konflik merusak keharmonisan hidup dan hubungan baik antar manusia. Konflik merusak keharmonisan, keselarasan, serta keseimbangan hidup dan interaksi sosial antar manusia.
- c. Konflik sama dengan kekerasan dan agresi, konflik mengarah kepada kebencian, kekerasan, agresi, perkelahian, dan perang.
- d. Konflik emosional dan irasional. Konflik dapat membuat orang menjadi emosional dan irasional; membuat orang merasa hanya dirinya sendiri yang benar dan lawan konfliknya salah, tanpa mempertimbangkan fakta dan data yang ada.

- e. Konflik membuang energi dan sumber-sumber organisasi. Saat terlibat konflik, kedua belah pihak memerlukan berbagai sumber, seperti pikiran, tenaga, waktu, dan biaya. Jika konflik terjadi di tempat kerja, semua sumber-sumber tersebut sumber-sumber organisasi akan digunakan untuk keperluan yang tidak produktif.
- f. Konflik merupakan penyebab stres dan frustrasi. Pihak-pihak yang terlibat konflik akan mengalami stres dan frustrasi sehingga memengaruhi fisik dan kejiwaan mereka.
- g. Konflik sama dengan perang, agresi, kehancuran, dan penderitaan manusia. Konflik destruktif sama dengan perang, dimana terjadi saling menyerang dan agresi.
- h. Konflik ancaman. Bagi pihak yang terlibat konflik, konflik merupakan ancaman dari lawan konflik yang berupaya untuk mengalahkannya. Apabila kalah saat terlibat konflik, maka akan kehilangan apa yang diimpikan.

Asumsi konflik buruk dan merusak banyak terjadi pada sistem sosial birokratis, feodalistis dan paternalistis. Kepemimpinan birokratis, feodalistis, dan paternalistis selalu menganggap konflik merupakan akibat pelanggaran norma- norma serta tatanan birokrasi, feodalisme, dan paternalisme. Sistem birokratis, feodalistis, dan paternalistis mempunyai norma yang mengatur mekanisme pelaksanaan fungsi-fungsi sistem sosial. Norma-norma tersebut harus ditaati dan dilaksanakan oleh setiap anggota dalam sistem sosial. Pelanggaran norma-norma tersebut akan

menimbulkan konflik yang mengakibatkan tidak berfungsinya sistem sosial.

Pemimpin yang berasumsi bahwa suatu konflik adalah buruk dan merusak, maka ia akan berupaya untuk menghindari dan mencegah terjadinya konflik. Caranya dengan menghilangkan penyebab terjadinya konflik, yaitu menghindari penyebab konflik dan menindas penyebab konflik tersebut jika suatu konflik akan terjadi atau telah terjadi. Landau, Barbara Landau, dan Daryl Landau (2001: 105) mengemukakan bahwa alasan para manajer yang berpandangan seperti ini, yaitu sebagai berikut: *One reason for suppressing conflict was that managers did not and still do not welcome contrary opinions from their subordinates. Another reason was 'company etiquette; it was more diplomatis untuk menyembunyikan perbedaan di bawah tikar daripada mengambil risiko menyinggung rekan kerja yang harus bekerja dengan Anda setiap hari. Tentu saja, rasanya tidak enak kehilangan kesabaran dan respons emosional biasanya menghambat karier".*

2. Konflik Netral.

Sebagian orang, pemimpin, manajer, administrator, dan ilmuwan berasumsi bahwa konflik itu netral tidak baik dan tidak juga buruk. Menurut Robbins (2001: 118) asumsi ini dianut oleh para penganut aliran pandangan hubungan kemanusiaan (*human relation view*). Konflik merupakan kejadian alami dan fenomena manusia yang tidak bisa dihindari. Manusia memang diciptakan dengan sifat-sifat yang

bertentangan satu sama lain. Manusia mempunyai persepsi dan pendapat yang berbeda mengenai sesuatu yang sama. Perbedaan persepsi dan pendapat ini merupakan sumber konflik. Sepanjang sejarah umat manusia, konflik, kekerasan, pertumpahan darah dan peperangan merupakan karakteristik masyarakat yang terorganisasi. Konflik tidak bisa dihindari dan terbukti menghasilkan sesuatu yang baik di samping sesuatu yang buruk. Konflik tidak baik dan tidak juga buruk. Baik buruknya konflik tergantung bagaimana cara se-seorang mengelola konflik tersebut. Jika dikelola dengan baik, konflik akan menghasilkan sesuatu yang baik. Sebaliknya, jika dikelola dengan buruk, konflik akan menghasilkan sesuatu yang buruk. Pemimpin dan manajer yang berasumsi bahwa konflik netral akan mempunyai toleransi yang tinggi terhadap terjadinya konflik. Tugas pemimpin dan manajer adalah menciptakan mekanisme manajemen konflik agar tidak menjadi konflik destruktif dan memanfaatkannya untuk pengembangan suatu sistem sosial.

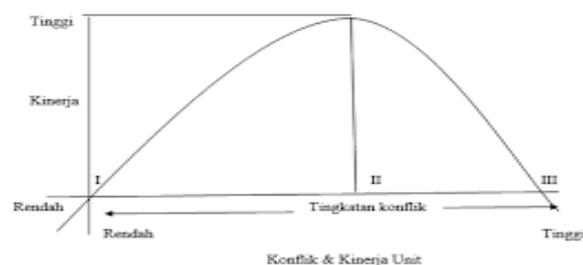
3. Konflik Baik dan Diperlukan.

Sebagian pemimpin dan manajer menganggap konflik itu baik dan diperlukan. Selanjutnya Robbins (2001: 150) menyebut asumsi ini sebagai pandangan penganut yang senang berinteraksi (*the interactions view*). Menurut asumsi ini, konflik diperlukan untuk menciptakan perubahan dan kemajuan. Konflik merupakan proses tesis, antitesis, dan sintesis. Mereka yang berpendapat konflik baik dan membangun sesuatu yang baru akan menganjurkan para pemimpin dan manajer untuk meneruskan konflik

yang sedang terjadi secara minimal untuk mendorong kreativitas dan kritik.

Pemimpin yang berasumsi bahwa konflik baik dan diperlukan sering menciptakan "konflik yang terkontrol untuk mencapai tujuannya. Konflik yang diciptakan dikelola agar tidak menjadi konflik destruktif dan merusak. Konflik diarahkan menjadi konflik konstruktif yang menciptakan sesuatu yang baru. Stephen P. Robbins, misalnya, menunjukkan korelasi antara level konflik dan kinerja unit organisasi seperti terlihat pada Gambar 1. Ketika tidak terjadi konflik, pada level A, produktivitas kerja dari unit kerja rendah. Sebaliknya, ketika terjadi konflik konstruktif, kinerja unit kerja mulai meningkat. Konflik sampai level B meningkatkan produktivitas unit kerja. Jika terus terjadi, konflik berubah menjadi disfungsional dan berubah menjadi konflik destruktif. Sumber-sumber organisasi tenaga, energi, waktu, kekuasaan akan terserap oleh konflik yang terjadi. Kinerja unit kerja semakin lama akan semakin menurun. Organisasi menjadi sakit dan menjadi tidak produktif lagi.

Gambar 2.3
Korelasi Level Konflik dan Produktivitas



Sumber: Robbins, 2001

Kekuasaan dan Proses Konflik dalam Organisasi

1. Kekuasaan dan Konflik

Salah satu tenaga penggerak perubahan peradaban umat manusia, menurut Wirawan (2010:117) adalah kekuasaan atau social power. Kekuasaan merupakan tenaga penggerak para Nabi untuk memengaruhi para umatnya, kekuasaan terhadap suatu keahlian merupakan kekuatan para ilmuwan untuk menemukan sesuatu yang baru. Kekuasaan kharisma merupakan daya penggerak bagi Bung Kamo dan Bung Hatta untuk memerdekakan bangsa Indonesia. Kerakusan akan kekuasaanlah yang membuat Adolf Hitler berupaya untuk menguasai dunia. Kekuasaan merupakan kata yang kontroversial karena sangat diperlukan dan dalam waktu yang bersamaan dibenci orang. Tanpa kekuasaan, pemimpin tidak dapat melaksanakan fungsinya. Akan tetapi, penyalahgunaan kekuasaan akan membuat pemimpin dibenci orang karena dapat menyengsarakan umat manusia.

Untuk memahami peran kekuasaan dalam konflik perlu dipahami sifat-sifat kekuasaan.

Pertama, kekuasaan itu abstrak tidak terlihat. Kekuasaan hanya terlihat pada jabatan, pangkat, pakaian dinas, serta kemampuan untuk membuat sesuatu, menyelesaikan masalah, dan mengomunikasikan sesuatu. Walaupun kekuasaan tidak terlihat, jika digunakan dapat menimbulkan akibat yang menyenangkan bagi target atau tidak

Kedua, kekuasaan bukan milik individu, tetapi milik interaksi sosial. Artinya seorang manajer suatu perusahaan hanya mempunyai kekuasaan terhadap bawahannya atau orang di luar perusahaan yang berinteraksi dengan dia. Ia tidak mempunyai kekuasaan terhadap orang lain yang tidak berinteraksi dengannya.

Ketiga, kekuasaan bisa diperoleh dan bisa diperbesar atau bertambah jumlahnya, berkurang, atau bahkan hilang. Seseorang dapat memperoleh kekuasaan jika menghendakinya. Orang yang menginginkan kekuasaan presiden, ia harus mengikuti pemilihan presiden dengan menjadi seorang kandidat presiden. Seorang pegawai mendapat posisi baru sebagai manajer lini. Dengan mendapatkan jabatan baru tersebut, kekuasaan wewenangnya, atau otoritasnya bertambah. Apabila di kemudian hari, ia mendapatkan jabatan baru sebagai direktur, maka kekuasaannya akan menjadi lebih besar.

Keempat, kekuasaan netral tidak baik dan tidak juga buruk. Baik buruknya kekuasaan tergantung pada pemegang kekuasaan (*power holder* atau *power bewilder*) yang menggunakan kekuasaan. Jika berada di tangan orang baik misalnya Nabi, kekuasaan akan digunakan dengan cara yang baik untuk mencapai tujuan yang baik pula. Akan tetapi, jika kekuasaan berada di tangan orang yang buruk misalnya, diktator, kekuasaan akan digunakan secara sewenang-wenang untuk menindas orang.

Kelima, kekuasaan cenderung menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan dirinya sendiri, keluarga, kroni, atau teman-temannya. Dalam suratnya kepada Mandell Creighton pada tanggal 5 April 1887 (Acton, 1985 119). Lord John Emerich Edwar Dalberg-Acton (Lord Acton) menuliskan sebagai berikut: *"Power tends to corrupt and absolute powers corrupts absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence and not authority: still more when you superadded the tendency or the certainty of corruption by authority"*.

Lord Acton menuliskan bahwa kekuasaan cenderung korup. Begitu juga, kekuasaan absolut cenderung korup absolut. Orang yang besar hampir selalu menjadi orang yang buruk. Bahkan, saat melaksanakan pengaruh dan bukan wewenang, terlebih lagi, jika Anda menambahkan kecenderungan atau kepastian korupsi oleh otoritas. Pernyataan Lord Acton mengenai korupsi kekuasaan atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), yaitu mengeksploitasi kekuasaan untuk kepentingan diri sendiri dan merugikan orang lain. Pernyataan ini tidak ditujukan pada kekuasaan, melainkan kepada pemegang kekuasaan. Kekuasaan itu netral, tidak baik dan tidak juga buruk. Baik buruknya kekuasaan tergantung pada pemegang kekuasaan. Jika kekuasaan berada di tangan pemegang kekuasaan yang baik, kekuasaan menjadi baik. Sebaliknya, jika berada di tangan pemegang kekuasaan yang buruk, kekuasaan menjadi buruk.

Penyalahgunaan kekuasaan dilakukan oleh pemegang kekuasaan yang bermoral buruk. Di tangan mereka, kekuasaan sebetulnya merupakan alat untuk memengaruhi menjadi alat yang digunakan untuk merugikan orang lain dan menguntungkan diri sendiri. Kekuasaan digunakan sebagai alat untuk melakukan korupsi, kolusi, nepotisme. Di samping itu, kekuasaan yang semula sebagai alat berubah menjadi tujuan. Pemegang kekuasaan berupaya memperbesar, melanggengkan kekuasaannya. mempertahankan,

Kekuasaan banyak jenisnya dan tergantung pada sumbernya. Kekuasaan sudah menjadi bahasan para pemikir semenjak abad pertengahan, tetapi secara ilmiah baru diteliti dan dikemukakan taksonominya oleh John R. French, Jr. dan Betram Raven (1959: 87) dua Guru Besar dari Universitas of Michigan. Kedua peneliti ini mengelompokkan kekuasaan berdasarkan sumber kekuasaan (*basis of power*), yaitu sumber hubungan kekuasaan antara Agen dan Target kekuasaan. Menurut sumbernya, kekuasaan dapat dikelompokkan menjadi enam jenis, antara lain sebagai berikut:

- a. Kekuasaan yang sah, otoritas atau wewenang (*legitimate power authority*).

Seseorang mempunyai otoritas atau wewenang karena diangkat atau dipilih secara sah untuk men-duduki posisi atau jabatan tertentu. Dengan kekuasaan tersebut, ia mempunyai kewajiban untuk melakukan sesuatu dan mempunyai hak untuk memberi perintah bagi mereka yang berada dalam yurisdiksinya untuk melakukan sesuatu atau tidak

melakukan sesuatu. Mereka yang berada dalam yurisdiksi seseorang yang berwenang mempunyai kewajiban untuk mematuhi perintah tersebut. Sebagai contoh, seorang manajer mempunyai wewenang untuk memberikan perintah kepada bawahannya dan bawahannya wajib untuk melaksanakan perintah dengan baik. Apabila bawahannya tidak melaksanakan perintah, maka dapat dikenai sanksi.

b. Kekuasaan imbalan (*reward power*).

Kekuasaan untuk memberikan sesuatu atau tidak memberikan sesuatu. Sebagai contoh, seorang manajer mempunyai *reward power* untuk memberikan atau tidak memberikan kenaikan pangkat atau kenaikan gaji kepada bawahannya. Apabila bawahannya tidak melaksanakan perintah, maka dapat dikenai sanksi (tidak mendapatkan imbalan).

c. Kekuasaan paksa (*coercive power*).

Kekuasaan paksa adalah kekuasaan dari pemegang kekuasaan untuk memaksa penerima kekuasaan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Sebagai contoh, para penegak hukum polisi, hakim, dan jaksa mempunyai kekuasaan untuk memaksa warga Negara agar mematuhi hukum. Jika melanggar hukum, mereka dapat memenjarakan para pelanggar hukum.

d. Kekuasaan keahlian (*expert power*).

Kekuasaan yang dimiliki seseorang karena memiliki ilmu pengetahuan dan teknologi dalam bidang tertentu. Jadi, ia dapat membuat

sesuatu atau menyelesaikan sesuatu. Sebagai contoh, para ilmuwan dan ahli teknologi mempunyai kekuasaan atas keahlian dalam bidang tertentu.

e. Kekuasaan rujukan (*referent power*).

Kekuasaan yang dimiliki seseorang karena mempunyai keunggulan fisik dan/atau psikologis sehingga orang lain akan menirunya dan menjadi rujukan mereka. Wirawan (2010: 187) berpendapat bahwa *referent power* merupakan awal dari suatu kharisma.

f. Kekuasaan Informasi (*information power*).

Betram Raven dan W. Kruglansk (Wirawan, 2010) mengidentifikasi jenis kekuasaan keenam, yaitu kekuasaan informasi kepemilikan informasi yang diperlukan orang lain yang tidak memilikinya. Sebagai contoh, seorang manajer sumber daya manusia dan manajer akuntansi mempunyai informasi mengenai personalia dan akuntansi keuangan yang bersifat konfidensial.

g. Kekuasaan koneksi (*connection power*).

Paul Hersey dan Dewey E. Johnson (Wirawan, 2003 201) mengemukakan jenis kekuasaan yang ketujuh, yaitu *connection power*. Kekuasaan koneksi adalah kekuasaan yang dimiliki oleh seseorang karena mempunyai koneksi dengan orang lain (konektor) sehingga mempunyai kekuasaan. Sebagai contoh, seorang Ibu Negara (First Lady) mempunyai kekuasaan koneksi karena istri dari seorang presiden.

Kekuasaan sangat esensial dalam proses terjadinya konflik terutama konflik interpersonal. Dapat dikatakan sebagai yang tidak

mungkin. Dalam kaitan ini, Joyce L. Hocker dalam Wilmot (2008:95) menyatakan bahwa seperti konsep fundamental dalam fisika adalah *energy*, konsep fundamental dalam teori konflik adalah kekuasaan. Dalam konflik interpersonal, struktur kekuasaan dalam konflik merupakan jantung dari suatu analisis konflik. Kedua pengarang ini mengutip pendapat Duke yang menyatakan bahwa inti sentral suatu hal yang disebut teori konflik sesungguhnya bukan konflik melainkan kekuasaan.

Kekuasaan mempunyai peranan penting dalam proses terjadinya konflik, gaya manajemen konflik, dan teknik resolusi konflik yang dipilih oleh pihak yang terlibat konflik. Apakah proses konflik rumit dan memakan waktu atau tidak? Hal ini tergantung pada kekuasaan yang dimiliki oleh masing-masing pihak yang terlibat konflik. Gaya manajemen konflik yang digunakan juga ditentukan oleh kekuasaan yang dimilikinya. Sebagai contoh, pihak yang terlibat konflik akan memilih gaya manajemen konflik berkompetensi jika ia merasa memiliki kekuasaan yang besar. Sebaliknya, jika merasa tidak berdaya, ia akan memilih gaya manajemen konflik menghindar. Demikian juga apakah pihak yang terlibat konflik mau menggunakan teknik mengatur sendiri atau jasa pihak ketiga atau tidak. Hal ini bergantung perhitungan kekuasaannya jika dibandingkan dengan kekuasaan lawan konfliknya

Dalam praktiknya, menganalisis kekuasaan dependensi, pihak-pihak yang terlibat konflik sangat rumit. Untuk mengetahui ketergantungan pihak yang terlibat konflik, sumber-sumber kekuasaan yang dimiliki oleh

kedua belah pihak perlu diketahui. Sebagai contoh, otoritas, keahlian, informasi, uang, koneksi, jaringan, dan sebagainya. Sumber-sumber kekuasaan tersebut perlu diidentifikasi kemudian dibobotkan dan dihitung nilainya. Dalam situasi konflik tertentu, sering kali, orang menggunakan kekuasaan (mata uang) yang tidak mempunyai nilai tidak laku bagi lawan konfliknya. Ketidaktindakan tersebut dapat disebabkan lawannya menilai rendah kekuasaan yang digunakannya. Sebagai contoh, dalam konflik politik, pihak yang terlibat konflik selalu menilai rendah kekuasaan yang dimiliki oleh lawan konfliknya. Selain itu, hal yang dapat terjadi adalah pihak yang terlibat konflik hanya menilai kekuasaan berdasarkan persepsinya, tidak berdasarkan identifikasi, bobot, dan perhitungan nilai kekuasaan yang sesungguhnya. Atau, bisa juga, ia menggunakan jenis kekuasaan yang sudah usang. misalnya, dalam masa reformasi, masyarakat tidak menghargai kekuasaan supremasi dan kekerasan.

2. Proses Konflik

Konflik merupakan proses yang berawal dari sesuatu yang menyebabkan terjadinya konflik objek konflik sampai terjadinya solusi. Berikut diuraikan proses konflik yang terdiri atas beberapa fase.

- a. Penyebab Konflik. Pada fase ini, proses penyebab konflik terjadi. Sebagai contoh, perbedaan tujuan terjadi. Atau, tujuan sama, tetapi terjadi perbedaan mengenai cara untuk mencapai tujuan tersebut. Kelangkaan sumber-sumber daya pun terjadi, seperti anggaran, sumber daya manusia, dan sumber daya alam yang terbatas. Anggota

organisasi harus berkompetisi untuk mendapatkan sumber-sumber tersebut. Dua perusahaan akan melakukan merger sehingga terjadi benturan budaya organisasi setelah kedua perusahaan merger yang kemudian menciptakan iklim konflik.

- b. Fase Laten atau Fase Tidak Terlihat. Dalam fase laten, penyebab konflik telah ada. Perbedaan pendapat telah terjadi, saling berbeda tujuan dan saling melaksanakan tugas yang ber- benturan atau saling terkait. Akan tetapi, pihak-pihak yang terlibat konflik diam saja dan belum mengekspresikannya. Masing-masing pihak mungkin belum menyadari terjadinya konflik, masih menahan diri, atau belum menganggap hal tersebut sebagai konflik.
- c. Fase Pemicu. Dalam fase ini, salah satu pihak atau kedua belah pihak telah mengekspresikan pertentangan mereka. Ekspresi itu merupakan kejadian pemicu (*triggering event*) memicu terjadinya konflik secara terbuka, Ekspresi pertentangan dalam konflik berupa sikap, perilaku, dan dengan menggunakan kata-kata lisan atau tertulis. Pengekspresian ini membuat konflik menjadi terbuka dan menyadarkan masing- masing pihak akan terjadinya konflik. Dialog mengenai konflik mulai terjadi. Masing-masing pihak men-cari asal-usul konflik, menentukan posisinya dalam konflik, dan menentukan strategi untuk menghadapi lawan konfliknya. Suatu hal yang perlu dipahami dalam fase ini adalah terjadinya proses diferensiasi dalam diri pihak-pihak yang terlibat konflik. Sebelum terjadinya konflik, pihak-

pihak yang terlibat konflik tidak mempunyai perbedaan mengenai objek konflik. Setelah terjadinya kejadian pemicu, mereka menyadari adanya perbedaan di antara mereka. Masing-masing pihak menganalisis posisi lawan konfliknya. Kemudian, mereka membandingkan posisi lawan konfliknya dengan posisinya sendiri. Masing-masing pihak menyadari adanya perbedaan, serta menyusun strategi dan taktik konflik untuk melakukan interaksi konflik.

- d. Fase Eskalasi. Jika fase pemicu konflik tidak terselesaikan, konflik semakin lama akan semakin membesar. Perbedaan pendapat makin menajam sehingga masing-masing pihak yang terlibat konflik akan mengalami frustrasi karena tidak dapat mencapai tujuannya akibat terhalang oleh lawan konfliknya. Masing-masing pihak mengembangkan polarisasi kita melawan mereka atau saya melawan dia. Konflik pada awalnya merupakan konflik dalam organisasi atau konflik interpersonal. Kemudian, konflik ini berubah menjadi konflik personal di antara individu atau kelompok yang menjadi aktor dalam konflik. Terjadilah spiral konflik yang semakin lama semakin membesar sehingga semakin menjauh jarak di antara pihak-pihak yang terlibat konflik. Sikap negatif terhadap lawan konflik akan semakin membesar. Masing-masing pihak merasa hanya dirinyalah yang benar dan lawannya yang salah. Kekuasaan mulai digunakan untuk mendesak posisi lawannya. Masing-masing pihak berupaya memperbesar kekuasaannya dengan mencari teman serta menafsirkan norma dan

peraturan untuk memperkuat posisinya. Konflik berubah dari konflik organisasi menjadi konflik individual di antara dua muka yang terlibat konflik. Hal tersebut dikenal sebagai personifikasi konflik

e. Fase Krisis. Jika fase eskalasi tidak menghasilkan solusi, konflik meningkatkan menjadi fase krisis. ciri-ciri fase krisis antara lain sebagai berikut.

- 1) Konflik membesar dan sering kali melibatkan pihak lainnya yang memihak salah satu pihak yang terlibat konflik. Hal ini terjadi karena pihak-pihak yang terlibat konflik berupaya memperbesar kekuasaannya dengan mencari teman.
- 2) Perilaku pihak yang terlibat konflik tidak terkontrol karena masing-masing pihak yang terlibat konflik menjadi irasional dan emosional. Kebencian, kemarahan, dan dorongan untuk mengalahkan lawan akhirnya menguasai pikiran dan perasaan mereka. Sering kali terjadi sikap "hantam dulu, urusan belakang".
- 3) Norma dan peraturan sudah tidak berlaku karena masing-masing pihak menafsirkan norma dan peraturan untuk memperkuat posisinya dalam konflik utama
- 4) Menyelamatkan muka (*face saving*) menjadi strategi masing-masing pihak yang terlibat konflik.
- 5) Salah satu pihak yang merasa kuat melakukan agresi. Bentuk agresi bisa berupa verbal, tertulis maupun fisik atau dalam bentuk sabotase merusak sesuatu berhubungannya dengan lawan konflik,

maka akan membalasnya dengan agresi.

- 6) Pihak yang terlibat konflik berusaha menghancurkan lawannya dan memenangkan konflik dengan konsekuensi apa pun.

f. Fase Resolusi Konflik.

Dalam fase ini mungkin terjadi salah satu fenomena antara lain sebagai berikut.

- 1) Di antara kedua belah pihak yang terlibat konflik, tidak ada pihak yang menang dan tidak ada yang kalah. Keduanya akan kehabisan *energy*. Konflik akan berhenti sementara dan kemudian akan terjadi kembali di kemudian hari
- 2) Terjadi solusi dengan cara mengatur sendiri atau melalui intervensi pihak ketiga.

g. Fase Pascakonflik. Dalam fase ini, bisa terjadi beberapa kemungkinan antara lain sebagai berikut.

- 1) Hubungan di antara pihak-pihak yang terlibat konflik sedikit demi sedikit kembali normal dan harmonis. Keadaan ini terjadi jika resolusi konflik menghasilkan *win & win solution* sehingga kedua belah pihak merasa puas. Apabila solusi ini diikuti dengan kembalinya saling membutuhkan dan saling percaya, maka hubungan akan menjadi harmonis kembali.
- 2) Hubungan di antara pihak yang terlibat konflik tetap regang. Hal ini terjadi jika salah satu pihak atau kedua belah pihak yang terlibat konflik tidak puas terhadap solusi konflik, walau-pun mereka sudah

terikat dengan solusi konflik Sebagai contoh, jika keputusan pengadilan memenangkan salah satu pihak, pihak yang dikalahkan merasa tidak puas akan keputusan tersebut. Hal itulah sebabnya sering kali ketika keputusan pengadilan akan dieksekusi, pihak yang kalah melakukan perlawanan secara fisik tidak mau mengakui keputusan pengadilan yang sudah sah atau berkekuatan tetap.

Proses konflik membentuk daur hidup konflik bukan sebagai proses linier, tetapi proses siklus berbentuk kurva. Proses konflik dapat dilukiskan dalam bentuk kurva dengan sumbu vertikal adalah rendah dan tingginya konflik, sedangkan sumbu horizontal adalah fase konflik. Pada awalnya, hubungan di antara pihak yang terlibat konflik normal dan harmonis. Dalam fase ini tidak terjadi perbedaan pendapat. Keduanya saling membutuhkan dan saling membantu satu sama lain. Mungkin dalam memutuskan sesuatu terjadi perbedaan, tetapi perbedaan tersebut memang diperlukan dalam mencari alternatif pengambilan keputusan. Memang terjadi perbedaan pendapat di antara pihak-pihak yang terlibat konflik, tetapi hal itu bukan konflik karena perbedaan dalam rangka mencari alternatif-alternatif pengambilan keputusan dan mengevaluasi salah satu alternatif terbaik yang menjadi dasar pengambilan keputusan

Pada fase laten, terjadi perbedaan pendapat yang jelas hitam putih di antara kedua belah pihak yang terlibat konflik. Hanya saja, perbedaan pendapat tersebut belum diekspresikan. Namun demikian hal itu tidak kelihatan dan kurva konflik telah bergerak ke atas. Dasar konflik telah

diletakkan dan hanya tinggal menunggu waktu untuk menjadi konflik yang terbuka. Fase eskalasi, kurva konflik dalam interaksi konflik meningkat dan berfluktuasi dari fase ke fase. Fluktuasi dalam pengertian penggunaan sumber-sumber, penggunaan kekuasaan, penggunaan kekerasan dan agresi. Puncak kurva konflik terjadi pada fase eskalasi dan fase krisis. Ketika fase eskalasi dan krisis berlalu, kurva konflik menurun pada fase resolusi konflik. Kurva terus menurun pada fase paska konflik. Apabila solusi konflik stabil, maka hubungan yang harmonis akan terjadi kembali di antara pihak- pihak yang terlibat konflik.

Suratman (2006:67) secara umum mengelompokkan konflik menjadi dua sumber konflik organisasi, yaitu; sumber konflik struktural, dan sumber konflik peranan. Konflik struktural adalah konflik yang terjadi sebagai akibat desain struktur dalam suatu organisasi, sedangkan konflik peranan adalah konflik yang terjadi sebagai akibat adanya perilaku peranan yang kurang tepat. Salah satu sumber penyebab munculnya konflik dalam organisasi adalah sumber konflik struktural. Dalam teori klasik terdapat empat struktur yang seringkali menjadi tempat terjadinya konflik, yaitu; konflik hirarki, konflik fungsional, konflik lini-staf, dan konflik formal-informal (Thoha dalam Suratman 2006:67).

Selanjutnya Suratman (2006:72) mengemukakan selain sumber konflik struktural, sumber konflik peranan sering menyebabkan munculnya konflik dalam organisasi. Peranan adalah serangkaian: perilaku yang

diharapkan dari seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam organisasi atau kelompok.

3. Perilaku Konflik

Konflik adalah suatu proses antara dua orang atau lebih di mana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan cara menghancurkannya atau membuatnya menjadi tidak berdaya. Konflik itu sendiri merupakan situasi yang wajar dalam setiap masyarakat maupun yang tidak pernah mengalami konflik antar anggota atau antar kelompok masyarakat lainnya, konflik itu akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri. Konflik yang dapat terkontrol akan menghasilkan integrasi yang baik, namun sebaliknya integrasi yang tidak sempurna dapat menciptakan suatu konflik. Robbins (2015:305) menyatakan bahwa konflik adalah sebuah proses yang dimulai ketika salah satu pihak memandang pihak lainnya telah mempengaruhi secara negatif, atau akan berpengaruh secara negatif, terhadap segala sesuatu hal yang diperdulikan oleh pihak pertama.

Robbins (2015:306) membagi konflik menjadi 2 (dua) sudut pandangan berbeda yaitu:

- a. Pandangan tradisional atas konflik. Pandangan ini berpendapat bahwa semua konflik berbahaya dan harus dihindari. Konflik dipadankan dengan istilah kekerasan, penghancuran dan ketidakrasionalan. Dalam pandangan ini juga menyatakan bahwa konflik terjadi atas hasil disfungsional (kegagalan fungsi) akibat komunikasi yang buruk,

kurangnya keterbukaan dan kepercayaan diantara orang-orang, serta kegagalan dari para manajer untuk menjadi responsif terhadap kebutuhan dan aspirasi para karyawan mereka.

- b. Pandangan interaksionis. Pandangan ini mendorong konflik atas dasar bahwa kerjasama kelompok yang harmonis, damai dan tenang rentang untuk menjadi statis, acuh tak acuh, dan tidak responsif terhadap kebutuhan untuk perubahan dan inovasi. Selain itu pandangan ini berkeyakinan bahwa konflik tidak hanya merupakan sebuah paksaan yang positif dalam suatu kelompok tetapi juga sangat diperlukan bagi suatu kelompok untuk bekerja dengan lebih efektif. Konflik menurut pandangan interaksionis dibagi menjadi 2 bagian yaitu a) konflik fungsional, mendukung tujuan dari kelompok dan meningkatkan kinerjanya b) konflik disfungsional merupakan konflik yang menghambat kinerja kelompok.

Selanjutnya Robbins (2015:306) membagi kelompok menjadi 3 tipe yaitu:

- a. Konflik tugas adalah konflik tentang kandungan dan tujuan dari pekerjaan.
- b. Konflik hubungan adalah konflik yang didasarkan pada hubungan interpersonal.
- c. Konflik proses adalah konflik mengenai bagaimana pekerjaan akan diselesaikan.

Penampakan secara nyata dari dinamika konflik yang bersumber dari konflik struktural dan konflik peranan sangat ditentukan oleh perilaku konflik. Perilaku konflik yang dimaksud adalah keputusan dari pihak yang bertentangan untuk menyelesaikan konflik. Perilaku konflik dalam organisasi dapat dipahami melalui dua tipe konflik yang dominan yaitu afektif dan substantif. Konflik afektif merujuk pada konflik hubungan interpersonal, sementara konflik substantif merupakan konflik yang melibatkan tugas organisasi. Kedua tipe konflik ini sama dengan teori organisasi yang membedakan antara dimensi tugas dan interpersonal dari kehidupan organisasi. Pembagian antara tugas dan hubungan mengarah pada prediksi yang berbeda tentang efek konflik pada hasil kelompok (Jehn dan Brandford dkk dalam Suratman, 2006:75).

Selanjutnya (Suratman, 2006:75) menjelaskan bahwa hubungan konflik tugas dan konflik hubungan dijelaskan melalui model perilaku konflik dua dimensi. Model ini menjelaskan bahwa perilaku konflik diukur dengan kadar upaya untuk memperoleh manfaat bagi dirinya sendiri (*assertiveness*) dan memberi manfaat kepada pihak lain (*cooperativeness*). Di antara lima perilaku konflik, bersaing (*zero-sum game*) adalah perilaku yang bertujuan memperoleh manfaat bagi dirinya sendiri dengan mengorbankan pihak lain. Sebaliknya, bekerjasama (*positive-sum game*) adalah perilaku yang berusaha menyelesaikan konflik dengan memuaskan pihak lain. Model perilaku konflik yang dapat

digunakan untuk mengklasifikasi perilaku konflik adalah model perilaku konflik dua dimensi.

Gambar 2.4
Model Perilaku Konflik Dua Dimensi



Sumber: Jin, Jongsoo, 2009

Model perilaku konflik dua dimensi tersebut yaitu *assertiveness* (tuntutan) pada sumbu -y adalah upaya memperoleh manfaat bagi dirinya sendiri, sedangkan *cooperation* (kerjasama) pada sumbu-x adalah upaya memberi manfaat bagi orang lain. Kedua dimensi konflik ini menghasilkan lima perilaku konflik yaitu *avoiding*, *acomodating*, *compromising*, *competing* dan *collaborating*.

Model perilaku dua dimensi dalam konsep lain dijelaskan oleh Robbins dikutip dalam Suratman (2006) dengan istilah model dua dimensi kekooperatifan (suatu tingkat tertentu di mana salah satu pihak berupaya untuk memuaskan kepentingan pihak lain, dan ketegasan (sampai tingkat mana satu pihak berupaya untuk memenuhi kepentingannya sendiri), dapat diidentifikasi lima dimensi perilaku konflik, yaitu; bersaing (tegas

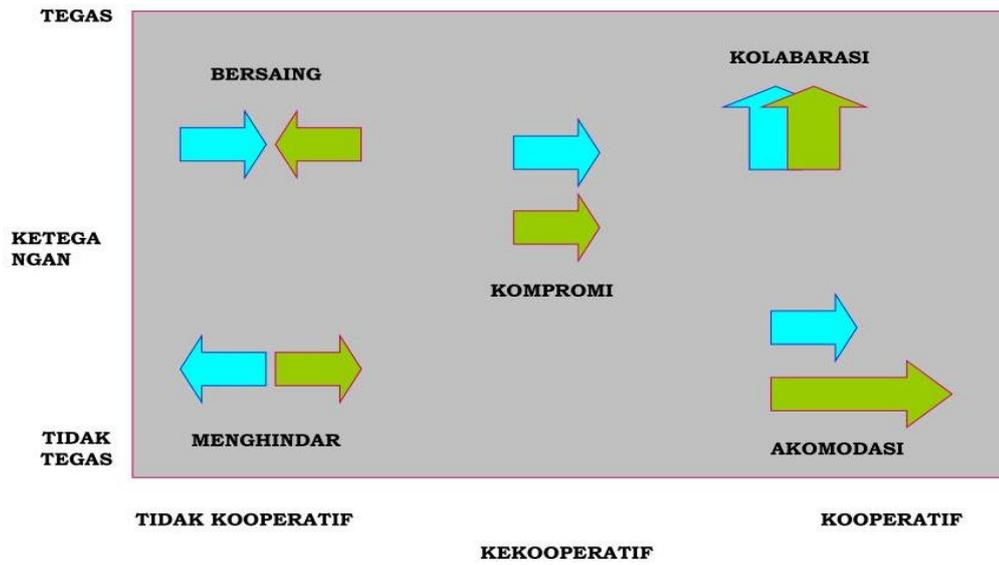
dan tidak kooperatif), berkolaborasi (tegas dan kooperatif), menghindari (tidak tegas dan tidak kooperatif), mengakomodasi (kooperatif dan tidak tegas), dan berkompromi (tengah-tengah dalam hal ketegasan dan kekooperatifan).

Bersaing, ketika seseorang berusaha untuk memuaskan kepentingannya sendiri tanpa memperhatikan dampak pada pihak lainnya berkonflik, orang tersebut sedang bersaing. Berkolaborasi, ketika pihak-pihak yang melakukan mengenai keinginan masing-masing untuk memuaskan sepenuhnya perhatian dari semua pihak, terdapat kerjasama dalam pencarian atas hasil yang saling menguntungkan. Dalam berkolaborasi, para pihak bermaksud untuk memecahkan permasalahan dengan menjernihkan perbedaan dan bukannya mengakomodasi sudut pandang yang bervariasi.

Menghindar, seseorang akan mengakui suatu konflik akan terjadi dan ingin menarik diri atau menyembunyikan diri dari konflik tersebut. Mengakomodasi, pihak yang berupaya untuk menenangkan lawan yang bersedia untuk menempatkan kepentingan dari lawan di atas kepentingannya sendiri, berkorban untuk mempertahankan hubungan. Berkompromi, dalam berkompromi tidak ada pemenang atau kalah. Bahkan, terdapat suatu kesediaan untuk pembagian objek konflik dan menerima solusi dengan kepuasan yang kurang sempurna bagi kedua belah pihak. Oleh karena itu, hal yang menjadi ciri pembeda dalam

berkompromi adalah bahwa tiap-tiap pihak bermaksud untuk menyerahkan sesuatu hal.

Gambar 2.5
Dimensi Penanganan Konflik



Sumber: Robbins, 2010

Robbins (2015:312) menyatakan bahwa dengan menggunakan dua dimensi kegotong-royongan (suatu keadaan yang mana salah satu pihak berupaya untuk memuaskan perhatian dari pihak lain) dan ketegasan (keadaan yang mana salah satu pihak berupaya untuk memuaskan perhatiannya sendiri) dapat mengidentifikasi lima niat dalam menangani konflik yaitu:

1. Bersaing (*Competing*). Suatu keinginan untuk memuaskan kepentingan seseorang, tanpa memperhatikan dampak timbul konflik terhadap pihak lain. Ketika seseorang berupaya untuk memuaskan kepentingannya sendiri tanpa memperhatikan dampak terhadap pihak

lainnya yang berkonflik, orang tersebut sedang bersaing.

2. Berkolaborasi (*Collaborating*). Sebuah situasi yang mana para pihak melakukan konflik mengenai keinginan masing-masing untuk memuaskan perhatian sepenuhnya dari semua pihak. Ketika pihak-pihak yang melakukan konflik mengenai keinginan masing-masing untuk memuaskan sepenuhnya perhatian dari semua pihak, terdapat kerjasama dan pencarian atas hasil yang saling menguntungkan. Dalam berkolaborasi, para pihak bermaksud untuk memecahkan permasalahan dengan menjernihkan perbedaan bukannya mengakomodasi sudut pandang yang bervariasi.
3. Menghindar (*Avoiding*). Keinginan untuk menarik diri dari atau menyembunyikan diri dari konflik. Seseorang akan mengakui suatu konflik telah terjadi dan ingin menarik diri dari atau menyembunyikan diri dari kelompok tersebut.
4. Mengakomodasi (*Acommodating*) Kesiediaan dari salah satu pihak dalam sebuah konflik untuk menempatkan kepentingan pihak lawan diatas kepentingannya sendiri. Pihak yang berupaya untuk memenangkan lawan yang bersedia untuk menempatkan kepentingan dari lawan diatas kepentingannya sendiri, berkorban untuk mempertahankan hubungan.
5. Berkompromi (*Compromising*). Sebuah situasi yang mana tiap-tiap pihak atas suatu konflik bersedia untuk menyerahkan sesuatu hal. Dalam berkompromi tidak ada pemenang atau kalah. Bahkan terdapat

suatu kesediaan untuk pembagian objek konflik dan menerima solusi dengan kepuasan yang kurang sempurna bagi kedua belah pihak. Oleh karena itu hal yang menjadi ciri pembeda pada berkompromi adalah bahwa tiap-tiap pihak bermaksud untuk menyerahkan sesuatu hal

Pengelolaan konflik pada prinsipnya merupakan interaksi perilaku yang menjelaskan pencapaian tujuan dalam preferensi kerja organisasi dapat digunakan sebagai kriteria untuk menentukan apakah konflik yang terjadi bersifat fungsional dan disfungsional. Konflik fungsional adalah konfrontasi antara individu dan kelompok untuk menambah keuntungan efektivitas organisasi. Sedangkan konflik disfungsional adalah setiap perbedaan atau interaksi diantara individu atau kelompok yang menghalangi pencapaian tujuan organisasi (Robbins, 2010).

Esensi penting dari interaksi perilaku perlu dimana menjadi sebuah kegiatan menstimulasi konflik, mengurangi atau menurunkan konflik dan mengendalikan konflik. Menstimulasi konflik dapat dilakukan dengan mengelola perbedaan konflik yang muncul antara individu dan kelompok baik meliputi perbedaan pendapat, pendapat inisiatif, perbedaan tujuan dan perbedaan kepentingan dengan menstimulasi menjadi sebuah konflik yang mengarah pada penciptaan kreativitas kerja, peningkatan motivasi, perbaikan kompetisi, memperbaiki dinamika kelompok dan mampu memberikan pemecahan masalah.

Ada lima pendekatan dalam manajemen konflik yang sudah umum diterima. Tidak ada satu pendekatan pun yang efektif untuk semua situasi. Oleh karena itu, penting untuk mengembangkan kemampuan menggunakan setiap gaya sesuai dengan situasi. Peg Pickering (2006) menjelaskan ada lima tindakan (gaya manajemen konflik) yang dapat kita lakukan dalam penanganan konflik:

1. Berkompetisi

Tindakan ini dilakukan jika kita mencoba memaksakan kepentingan sendiri di atas kepentingan pihak lain. Pilihan tindakan ini bisa sukses dilakukan jika situasi saat itu membutuhkan keputusan yang cepat, kepentingan salah satu pihak lebih utama dan pilihan kita sangat vital. Hanya perlu diperhatikan situasi menang – kalah (*win-win solution*) akan terjadi disini. Pihak yang kalah akan merasa dirugikan dan dapat menjadi konflik yang berkepanjangan. Tindakan ini bisa dilakukan dalam hubungan atasan –bawahan, dimana atasan menempatkan kepentingannya (kepentingan organisasi) di atas kepentingan bawahan.

2. Menghindari konflik

Tindakan ini dilakukan jika salah satu pihak menghindari dari situasi tersebut secara fisik ataupun psikologis. Sifat tindakan ini hanyalah menunda konflik yang terjadi. Situasi menang kalah terjadi lagi disini. Menghindari konflik bisa dilakukan jika masing-masing pihak mencoba untuk mendinginkan suasana, membekukan konflik untuk sementara. Dampak kurang baik bisa terjadi jika pada saat yang kurang

tepat konflik meletus kembali, ditambah lagi jika salah satu pihak menjadi stres karena merasa masih memiliki hutang menyelesaikan persoalan tersebut.

3. Akomodasi

Yaitu jika kita mengalah dan mengorbankan beberapa kepentingan sendiri agar pihak lain mendapat keuntungan dari situasi konflik itu. Disebut juga sebagai *self sacrificing behaviour*. Hal ini dilakukan jika kita merasa bahwa kepentingan pihak lain lebih utama atau kita ingin tetap menjaga hubungan baik dengan pihak tersebut. Pertimbangan antara kepentingan pribadi dan hubungan baik menjadi hal yang utama di sini.

4. Kompromi

Tindakan ini dapat dilakukan jika ke dua belah pihak merasa bahwa kedua hal tersebut sama –sama penting dan hubungan baik menjadi yang utama. Masing-masing pihak akan mengorbankan sebagian kepentingannya untuk mendapatkan situasi menang-menang (*win-win solution*)

5. Berkolaborasi

Menciptakan situasi menang-menang dengan saling bekerja sama. Pemecahan sama-sama menang dimana individu yang terlibat mempunyai tujuan kerja yang sama. Perlu adanya satu komitmen dari semua pihak yang terlibat untuk saling mendukung dan saling memperhatikan satu sama lainnya.

Stella Ting-Toomey pada tahun 1985 membuat sebuah teori yang disebut Teori Negosiasi Muka (*Face Negotiating Theory*), kemudian teori ini disempurnakan pada tahun 2005. Menurut teori ini, konflik terjadi karena adanya perbedaan atau ketidakcocokan terhadap suatu isu, hubungan, dan identitas budaya. Isu menyangkut tentang tendensi suatu informasi yang bisa disalahtafsirkan oleh seseorang, sementara hubungan sangat ditentukan oleh intensitas komunikasi yang dibangun oleh mereka yang berkomunikasi. Mengenai budaya, Ting-Toomey membedakan orang yang menganut budaya individualistik (Amerika dan Eropa) cenderung berorientasi pada muka diri dengan berusaha memperoleh otonomi dan kemandirian sebesar-besarnya, sementara orang yang menganut budaya kolektivistik (Asia dan Afrika) cenderung berorientasi pada orang lain dengan berusaha menyesuaikan (adaptasi) dan menjadikan diri mereka sebagai bagian dari kelompok besar.

Ting-Toomey percaya bahwa keputusan untuk menggunakan satu atau lebih dari gaya ini akan tergantung dari variabel budaya dari masing-masing aktor. Karena itu Ting-Toomey, Oetzel dan Yee-Jung (2002) menyebut ada tiga gaya konflik, yaitu ekspresi emosional, agresi pasif, dan bantuan pihak ketiga. Ekspresi emosional ialah gaya konflik yang didasarkan respons yang dibuat atas dasar perasaan, agresi pasif ialah gaya konflik yang mencoba membuat pihak lain merasa bersalah, sementara bantuan pihak ketiga ialah meminta kepada seseorang atau kelompok yang tidak terlibat langsung dalam situasi konflik untuk

menengahi dan memberi solusi.

Selanjutnya Ting-Toomey dan Oetzel (2002) mengembangkan gaya konflik tersebut ke dalam model gaya manajemen konflik sebagai berikut :

Gambar 2.6
Jenis Gaya Konflik



Sumber : Diadaptasi dari Ting-Toomey, dan Oetzel (2002)

Dari gambar di atas terlihat bahwa dalam penyelesaian konflik ada dua dimensi utama yang jadi tolak ukur, pertama dimensi mementingkan diri sendiri (*self-face concern*) ialah sejauh mana seseorang ingin memuaskan kepentingannya sendiri dalam konflik, sementara dimensi kedua berfokus pada peduli pada orang lain (*other face concern*) yaitu sejauh mana seseorang bisa kooperatif dengan pihak lain selama berlangsung konflik. Kombinasi kedua dimensi ini menjadi dasar bagi klasifikasi gaya konflik. Model tersebut mengasumsikan bahwa budaya individualistik dan budaya kolektivistik menunjukkan kecenderungan yang

berbeda dalam preferensi terhadap gaya konflik tertentu. Budaya kolektivistik dinilai lebih tepat dalam menjaga harmonisasi dalam kelompok, sementara budaya individualistis dinilai sebagai usaha untuk menghindarkan diri dari konflik atau acuh tak acuh. Menariknya, kompromi juga digunakan secara berbeda dalam budaya individualistis dan kolektivistik. Bagi budaya kolektivistik, kompromi dipahami sebagai cara bergantian mengalah sehingga masing-masing pihak menunjukkan kesediaan untuk melakukannya, sementara bagi budaya individualistis, kompromi adalah menawarkan sesuatu untuk mendapatkan kembali dalam arti tercapainya titik temu dari suatu konflik (Ting-Toomey dan Kurogi (1998).

Suatu hal yang tidak bisa diabaikan dalam gambar di atas, ialah pemanfaatan peran pihak ketiga dalam budaya kolektif dan individualistik. Ting-Toomey (1988) menunjukkan, bagaimanapun, ada perbedaan kepentingan. Penganut kolektivis biasanya mencari orang ketiga yang mereka segani dan bisa berhubungan baik dengan kedua belah pihak selama terjadi konflik, sebaliknya penganut individualistis cenderung lebih memilih mediator profesional tanpa hubungan pribadi seperti pengacara atau negosiator.

Dikutip dari kpk.go.id sumber terjadinya konflik yang berbasis kepentingan disebabkan lima hal, yakni :

1. Gratifikasi
2. Kelemahan Sistem

3. Perangkapan Jabatan
4. Penyalahgunaan wewenang, dan
5. Kepentingan pribadi.

Untuk memahami gaya konflik orang tertentu, penting untuk mengetahui sejumlah faktor yang tercermin dalam pendekatan konflik yang berbeda. Ada tiga pendekatan yang bisa digunakan dalam mempelajari gaya konflik, yaitu :

1. Pendekatan disposisional, didasarkan pada asumsi bahwa individu memiliki kecenderungan dominan dalam menghadapi konflik pada budaya yang berbeda. Penting untuk disadari bahwa gaya konflik dipelajari melalui sosialisasi dalam kelompok budaya atau etnis seseorang. Ting-Toomey dan Chung (2012) memberikan contoh bahwa orang yang berkarakter *ekstrovert* cenderung lebih terbuka dan mendominasi, sebaliknya orang yang *introvert* cenderung lebih tertutup dan berusaha menghindari konflik.
2. Pendekatan situasional, menekankan bahwa isu dan situasi konflik sangat penting untuk menentukan gaya konflik mana yang akan dipakai dalam penyelesaian konflik.
3. Pendekatan *system*, yaitu menggabungkan pendekatan disposisional dan situasional.

Ting-Toomey menekankan bahwa sangat penting kita memahami mengapa dan dalam hal apa kita berbeda satu sama lain. Pertanyaan

sentralnya adalah bagaimana kita bisa mencapai kompetensi negosiasi muka dalam konteks budaya yang berbeda. Dalam komunikasi antar budaya misalnya, Ting-Toomey (1994, 1997) menemukan ada tiga dimensi inti kompetensi negosiasi muka, yakni : pengetahuan, perhatian, dan keterampilan interaksi. Pengetahuan adalah dimensi yang paling penting, karena meningkatkan pengetahuan tentang perbedaan budaya dalam manajemen konflik dapat meningkatkan keterampilan interaksi dalam mengatasi perbedaan. Perhatian berarti kita bersedia mencari berbagai perspektif untuk mengevaluasi situasi yang sama. Selanjutnya memiliki banyak keterampilan interaksi dapat meningkatkan kompetensi dalam penanganan negosiasi muka.

Ada lima keterampilan interaksi yang dapat mengubah dimensi pengetahuan dan perhatian ke tingkat konkret, yaitu mendengarkan dengan penuh perhatian, pengamatan penuh perhatian, manajemen negosiasi muka, membangun kepercayaan, dan dialog kolaboratif (Ting-Toomey, 1997). Keterampilan lain yang tidak kalah penting adalah keterampilan membangun kepercayaan. Jika pihak yang bertikai tidak bisa saling percaya, mereka cenderung menjauh dari satu sama lain daripada berjuang mencari kesamaan satu sama lainnya”.

Teori negosiasi muka mengakui bahwa orang memiliki presentasi muka dicerminkan dari budaya dari mana mereka berasal. Karena itu dalam penyelesaian konflik sangat dipengaruhi oleh variabel budaya orang yang bertikai. Teori ini mencampurkan adukkan konflik dan budaya

dalam kerangkanya, dan menjelaskan mengapa anggota dari dua budaya yang berbeda mengelola konflik secara berbeda, sementara budaya yang berbeda rawan bisa memicu terjadinya konflik.

Meskipun teori negosiasi muka masih memerlukan perbaikan, terutama perbedaan antara budaya individualistik dan budaya kolektivistik, serta beberapa ketidaksesuaian terhadap muka diri masing-masing bangsa atau etnis, namun teori ini telah menarik banyak minat peneliti dalam studi komunikasi antara personal yang datang dari budaya yang berbeda. Dan itu juga yang menjadikan teori negosiasi muka sebagai kontribusi yang sangat berharga dari Tim-Toomey dengan kawan-kawan dalam menempatkan komunikasi dalam dunia yang serba ragam.

Barge (2009) menjelaskan bahwa terdapat tiga kegiatan komunikasi yang penting dan saling berkaitan dalam konsep negosiasi yaitu membingkai (*framing*), menyusun strategi, dan mengelola hubungan. Ketiga dimensi akan dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Kegiatan membingkai dalam negosiasi adalah mengeksplorasi melalui visi, perspektif, atau pendirian seseorang atau menciptakan pengaruh melalui bagaimana mereka memahami situasi dan menciptakan posisi tawar.

Menurut Barge (2009) kerangka yang bisa dipakai untuk memengaruhi seseorang adalah dengan melihat sesuatu berdasarkan nilai untung atau rugi, menganggap pesan atau ide sebagai persaingan atau kerja sama, mengidentifikasi alasan dan motif dibalik pesan atau ide

yang dibuat seseorang sah atau tidak, apakah mereka menanggapi langkah pihak lain menggunakan strategi dan taktik distributif atau integratif, dan apakah mereka cenderung menerima tawaran atau tidak.

Mekanisme kognitif dalam hal ini dibutuhkan sebagai filter persepsi yang dapat memengaruhi cara individu memahami konteks negosiasi serta memengaruhi aktivitas seperti mencari informasi dan memilih strategi. Barge (2009) menjelaskan beberapa ahli teori komunikasi telah mengeksplorasi bagaimana pengembangan isu dikonstruksikan melalui argumen, narasi, justifikasi, hingga pembuatan kasus.

- 2) Penyusunan strategi mengacu pada strategi kinerja komunikatif dan taktik selama negosiasi. Strategi merujuk pada rencana luas yang mencakup serangkaian gerakan, sementara taktik adalah pesan khusus yang menjalankan gerakan.

Barge (2009) mencontohkan, bisa saja seseorang memiliki strategi integratif namun pada berbagai titik selama negosiasi, ia bergantung ada taktik distributif guna mencapai keseluruhan strategi integratif. Secara umum, terdapat tiga model strategi yaitu dominan, campuran dan episodik. Model strategi dominan mengasumsikan bahwa proses negosiasi stabil dari waktu ke waktu dan bahwa negosiator secara konsisten menggunakan strategi distributif atau integratif selama negosiasi.

Sementara, model strategi campuran memungkinkan variabilitas strategi karena negosiator dapat mengubah strategi mereka selama negosiasi. Kemudian, model negosiasi episodik mengasumsikan bahwa

negosiasi terungkap dari waktu ke waktu dan bahwa negosiator dapat mengubah strategi mereka sesuai dengan tahap perkembangan negosiasi atau karakteristik khusus dari episode.

- 3) Mengelola hubungan mengacu pada cara-cara negosiator mengelola hubungan dengan konstituen mereka.

Terdapat perbedaan antara agen, konstituen, dan khalayak dalam teori negosiasi. Negosiator biasanya bertindak sebagai agen yang mewakili posisi dan kepentingan konstituen tertentu. Sebagai contoh, selama negosiasi terkait tenaga kerja, negosiator berfungsi sebagai agen untuk konstituen utama mereka yaitu serikat pekerja atau perusahaan (Barge, 2009).

- 4) Pendekatan *Win-Lose-Win* dalam negosiasi

Setelah melakukan negosiasi maka yang ditunggu adalah hasil yang didapatkan. Proses negosiasi yang telah dilakukan memiliki empat hasil kemungkinan (Stark, 2003:9). Empat hasil tersebut adalah *lose-lose*, *win-lose*, *win-win* atau *no outcome* (tidak ada hasil). *Lose-Lose* merupakan posisi dimana masing-masing pihak yang terlibat dalam negosiasi tidak mencapai kebutuhan dan keinginan. *Win-Lose* atau *Lose-Win* merupakan hasil apabila salah satu pihak mendapatkan keinginan dan kebutuhannya namun pihak yang lain tidak. *Win-win* merupakan masing-masing pihak yang terlibat keinginan dan kebutuhannya sama-sama tercapai. Tidak ada menang atau kalah pada kondisi *no outcome*.

2.5 Teori Kepemimpinan dan Gaya Komunikasi

Kepemimpinan diwujudkan melalui gaya komunikasi (*communication style*) atau cara melakukan relasi dengan orang lain yang konsisten. Konsepsi gaya menunjukkan bahwa kita berurusan dengan kombinasi bahasa (retorika) dan tindakan, yang nampak menggambarkan suatu pola yang konsisten.

Berbagai elemen kepemimpinan dan gaya komunikasi akan mengintegrasikan konsep dan aplikasi yang bertujuan menjadikan kepemimpinan yang efektif (*effective leadership*), dan komunikasi efektif (*effective communication*) melalui perubahan yang menitikberatkan pada gaya komunikasinya.

Teori kisi kepemimpinan (Blake dan Mouton) berasal dari perhatian terhadap tugas atau hal-hal yang telah direncanakan untuk diselesaikan organisasi, dan perhatian kepada orang-orang dan unsur-unsur organisasi yang mempengaruhi mereka. Kisi ini menggambarkan bagaimana perhatian pemimpin pada tugas dan pada manusia sehingga menciptakan gaya pengelolaan dan kepemimpinan. Kelima jenis gaya ekstrim yang dikemukakan model kisi disajikan secara singkat sebagai berikut :

a) Gaya pengalah (*Impoverished Style*).

Gaya ini ditandai oleh kurangnya perhatian terhadap produksi. Bila terjadi konflik, pemimpin jenis ini tetap netral dan berdiri di luar masalah.

b) Gaya pemimpin pertengahan (*middle-of-the-road style*).

Gaya ini ditandai oleh perhatian yang seimbang terhadap produksi dan manusia. Pemimpin dengan gaya ini berusaha untuk jujur tetapi tegas dan mencari pemecahan yang tidak memihak dan berusaha untuk mempertahankan keadaan tetap baik.

c) Gaya tim (*team style*).

Gaya ini ditandai oleh perhatian yang tinggi terhadap tugas dan manusia. Pemimpin tim amat menghargai keputusan yang logis dan kreatif sebagai hasil dari pengertian dan kesepakatan anggota organisasi. Bila terjadi konflik, pemimpin tim mencoba memeriksa alasan-alasan timbulnya perbedaan dan mencari penyebab utamanya. Pemimpin tim mampu menunjukkan kebutuhan akan saling mempercayai dan saling menghargai di antara sesama anggota tim, juga menghargai pekerjaan.

d) Gaya santai (*country club style*).

Gaya ini ditandai oleh rendahnya perhatian terhadap tugas dan perhatian yang tinggi terhadap manusia. Ia menghindari terjadinya konflik, tapi bila ini tidak dapat dihindari, ia mencoba untuk melunakkan perasaan orang, dan menjaga agar mereka tetap bekerja sama. Pemimpin ini lebih banyak bersikap menolong daripada memimpin.

e) Gaya kerja (*task style*).

Gaya ini ditandai oleh perhatian yang tinggi terhadap pelaksanaan kerja tetapi amat kurang memperhatikan manusianya. Bila timbul konflik, pemimpin jenis ini cenderung menghentikannya atau memenangkan

posisinya dengan cara membela diri, bekerja pada pendiriannya, atau mengulangi konflik dengan sejumlah argumentasi baru.

2.6 Kepemimpinan dalam Pengambilan Keputusan

Pengambilan keputusan merupakan aspek yang sangat penting dalam meninjau system politik di era modern, ciri kompleksitas yang paling real adalah struktur pengambilan keputusan yang berlapis-lapis. Sistem politik satu tingkat yang tersentralisasi secara bertahap digantikan oleh politik dengan dua atau lebih lapisan pemerintahan yang terhubung secara vertikal satu sama lain dan secara horizontal terkait dengan aktor publik dan swasta lainnya.

Semua level dipengaruhi oleh evolusi ini, pada tingkat lokal atau kota telah membentuk lapisan internal untuk mengatasi heterogenitas yang dipicu oleh pertumbuhan dan kota terlibat dalam struktur kerjasama horizontal dan vertikal untuk mengatasi masalah kebijakan yang kompleks seperti keamanan atau polisi.

Pada tingkat negara bangsa, semakin banyak negara yang dapat dianggap federal, semi-federal, atau terdesentralisasi. Ditingkat internasional, negara makin membentuk struktur kerja sama internasional (sebagai organisasi internasional); beberapa informal (seperti koalisi ad hoc, rezim, jaringan); beberapa sifat antar pemerintah, menjaga kedaulatan nasional; dan beberapa supranasional, menggabungkan kompetensi di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi.

Psikologi politik menekankan pengaruh elit pada pengambilan keputusan: kepribadian dan motif mereka, retorika dan definisi mereka tentang situasi, konsepsi mereka tentang kepentingan nasional dan emosi serta kognisi mereka. Sarjana psikologi politik menganggap tidak mungkin para pemimpin dan elit politik selalu memutuskan dengan cara yang rasional, utamanya dalam pengambilan keputusan, oleh karena itu, tidak boleh mengabaikan dampak dari persepsi khusus elit tentang konteks, di mana proses kelompok, media dan komunikasi memainkan beberapa peran (Eg Levy, 2013).

1. Pengambilan Keputusan dan Kompleksitas

Elit politik dan masyarakat semakin dihadapkan pada lingkungan yang kompleks di mana mereka terus-menerus harus membuat keputusan (bersama). Mengikuti Luhmann (1995), kompleksitas adalah konsekuensi inti dari modernisasi. Masyarakat modern pada hakikatnya ditandai dengan meningkatnya tingkat keragaman dan spesialisasi. Ini telah memungkinkan individu untuk membebaskan dan membuat keputusan mereka sendiri, tetapi pada saat yang sama, juga sangat menantang masyarakat untuk membangun struktur pemerintahan, kepemimpinan dan komunikasi yang memungkinkan arah sistem sosial secara keseluruhan.

Perkembangan zaman memacu elit politik untuk beradaptasi baik ditingkat kelembagaan maupun individu, yang terdiri dari:

- a. Kompleksitas yang berkembang telah menempatkan kapasitas pemecahan masalah demokrasi dari sistem politik yang ada di

bawah tekanan berat. Elit politik harus datang dengan solusi struktural untuk menjaga legitimasi pengambilan keputusan meskipun keadaan berubah secara dramatis. Serangkaian struktur administrasi dan politik yang beragam telah dipasang untuk mengatasi konsekuensi dari kerumitan ini. Contohnya termasuk negara-negara heterogen yang mendirikan struktur federal untuk menghormati keragaman sementara pada saat yang sama membuat kebijakan yang efektif. Juga, di tingkat internasional, organisasi seperti Uni Eropa (UE) terus mencari cara yang sah untuk mengatur kebijakan secara efektif di lingkungan yang semakin kompleks.

- b. Kepemimpinan ditekan oleh kompleksitas yang sangat besar dari sistem politik dan pengambilan keputusan. Lebih dari sebelumnya, kemampuan kognitif elit politik diharapkan dapat beradaptasi dengan berbagai konteks politik, ekonomi, dan budaya, serta krisis, tingkat pengambilan keputusan, isu, dan khalayak di tingkat mikro dan makro. Para pemimpin politik dan elit harus 'mengintegrasikan' semua informasi ini untuk mengelola masalah, situasi dan krisis. Manajemen krisis dalam segala aspeknya telah menjadi urusan sehari-hari bagi mereka (Dyson dan 't Hart, 2013).
- c. Elit politik harus berhadapan dengan lanskap media dan dinamika komunikasi yang 'dimodernisasi'. Untuk

menginformasikan kepada khalayak, media hanya mengandalkan teknik visual, drama dan hiburan. Para pemimpin dipaksa untuk mempertimbangkan media dan komunikasi sebagai faktor utama dalam pengambilan keputusan mereka. Jika gambar yang tersebar di seluruh dunia tentang seorang anak pengungsi Suriah yang mati terdampar di pantai tidak dapat mempengaruhi opini publik, apa yang bisa? (Withnall, 2015). Terlepas dari kondisi politik dan sosial yang semakin kompleks, elit politik sulit menyesuaikan gaya kepemimpinan dan pola komunikasi mereka dengan retorika media yang sederhana.

2. Kriteria Pengambilan Keputusan

Menurut konsepsi Anderson (2014), nilai-nilai yang kemungkinan menjadi pedoman perilaku para pembuat keputusan itu dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) kategori, yaitu :

a. Nilai-nilai Politik.

Pembuat keputusan mungkin melakukan penilaian atas alternatif kebijaksanaan yang dipilihnya dari sudut pentingnya alternatif-alternatif itu bagi partai politiknya atau bagi kelompok-kelompok klien dari badan atau organisasi yang dipimpinnya.

Keputusan-keputusan yang lahir dari tangan para pembuat keputusan seperti ini bukan mustahil dibuat demi keuntungan politik dan kebijaksanaan, dengan demikian akan dilihat sebagai instrumen untuk memperluas pengaruh-pengaruh politik atau untuk mencapai tujuan dan

kepentingan dari partai politik atau tujuan dari kelompok kepentingan yang bersangkutan.

b. Nilai-nilai organisasi.

Para pembuat keputusan, khususnya birokrat (sipil atau militer), mungkin dalam mengambil keputusan dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi dimana ia terlibat di dalamnya. Organisasi, semisal badan-badan administrasi, menggunakan berbagai bentuk ganjaran dan sanksi dalam usahanya untuk memaksa para anggotanya menerima, dan bertindak sejalan dengan nilai-nilai yang telah digariskan oleh organisasi.

Sepanjang nilai-nilai semacam itu ada, orang-orang yang bertindak selaku pengambil keputusan dalam organisasi itu kemungkinan akan dipedomani oleh pertimbangan-pertimbangan semacam itu sebagai perwujudan dari hasrat untuk melihat organisasinya tetap lestari, untuk tetap maju atau untuk memperlancar program-program dan kegiatan-kegiatannya atau untuk mempertahankan kekuasaan dan hak-hak istimewa yang selama ini dinikmati.

c. Nilai-Nilai Pribadi

Hasrat untuk melindungi atau memenuhi kesejahteraan atau kebutuhan fisik atau kebutuhan finansial reputasi diri, atau posisi historis kemungkinan juga digunakan- oleh para pembuat keputusan sebagai kriteria dalam pengambilan keputusan. Para politisi yang menerima uang sogok untuk membuat keputusan tertentu yang menguntungkan si pemberi uang sogok, misalnya sebagai hadiah pemberian perizinan atau

penandatanganan kontrak pembangunan proyek tertentu, jelas mempunyai kepentingan pribadi dalam benaknya.

Seorang presiden yang mengatakan di depan para wartawan bahwa ia akan mengebut siapa saja yang bertindak inkonstitusional, jelas juga dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan pribadinya' misalnya agar ia mendapat tempat terhormat dalam sejarah bangsa sebagai seseorang yang konsisten dan nasionalis.

d. Nilai-nilai Kebijaksanaan.

Para pembuat keputusan bertindak berdasarkan atas persepsi mereka terhadap kepentingan umum atau keyakinan tertentu mengenai kebijaksanaan negara apa yang sekiranya secara moral tepat dan benar.

Seorang wakil rakyat yang memperjuangkan undang-undang hak kebebasan sipil mungkin akan bertindak sejalan dengan itu karena ia yakin bahwa tindakan itulah yang secara moral benar, dan bahwa persamaan hak-hak sipil itu memang merupakan tujuan kebijaksanaan negara yang diinginkan, tanpa mempedulikan bahwa perjuangan itu mungkin akan menyebabkannya mengalami resiko-resiko politik yang fatal.

e. Nilai-nilai Ideologis

Ideologi pada hakikatnya merupakan serangkaian nilai-nilai dan keyakinan yang secara logis saling berkaitan yang mencerminkan gambaran sederhana mengenai dunia serta berfungsi sebagai pedoman bertindak bagi masyarakat yang meyakiniinya.

2.7 Interaksi Kekuasaan dalam Politik

Menurut Madani (2011:54) bahwa tipe pola interaksi dalam kekuasaan antara institusi terbagi menjadi 4 (empat) model yaitu:

1. Model interaksi *Decisional*.

Interaksi 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. Interaksi ini juga dapat terjadi karena adanya kelompok-kelompok bisnis yang secara langsung memberikan dukungan kepada pihak atau kelompok tertentu seperti pada saat pemilihan umum atau kampanye.

2. Model interaksi *Anticipated Reaction*

Interaksi yang bersifat langsung namun yang terbentuk karena struktur kekuasaan dan penguasaan atas sumber daya pada situasi tertentu. Dapat terjadi bila pemerintah daerah berupaya mengakomodir keinginan DPRD sepanjang hal tersebut memberikan manfaat kepada pemerintah karena jika tidak dilaksanakan dikhawatirkan reaksi dari DPRD akan berdampak pada terhambatnya penetapan kebijakan.

3. Model interaksi *Non Decision Making*

Interaksi yang diidentifikasi adanya kelompok yang kuat atau mayoritas berupaya mempengaruhi kebijakan. Interaksi tipe ini juga dapat melibatkan pihak ketiga atau eksternal untuk mendukung salah satu aktor kebijakan. Pengaruh eksternal ini menjadi bagian dari

kekuasaan dan kepentingan elit. Dalam konteks ini dapat terjadi misalnya pemerintah daerah karena lebih mempunyai sumber daya dapat mempengaruhi proses pengambilan kebijakan.

4. Model Interaksi *Systemic*.

Interaksi secara tidak langsung yang dipengaruhi oleh sistem seperti sistem politik, ekonomi, sosial dan lainnya. Hal ini diidentifikasi melalui perilaku elit atau pejabat yang berpihak kepada kelompok kepentingan tertentu. Dalam tipe interaksi ini penggunaan kekuasaan dilakukan oleh tiga kelompok atau aktor yang menempatkan pejabat publik dalam posisi tengah. Interaksi tidak langsung ditandai terjadinya interaksi antara kelompok kepentingan yang berusaha untuk mempengaruhi elit kebijakan dengan tujuan agar kepentingannya dapat menjadi pilihan kebijakan, namun di satu sisi, penggunaan dukungan kelompok kepentingan dinilai strategis oleh elit kebijakan untuk memperkuat prioritas pilihan kebijakannya.

Dari keempat model tersebut memiliki kesamaan mendasar tentang interaksi eksekutif dan legislatif dari aspek interaksi antara institusi.

2.8 Hak dan Wewenang Legislatif dalam Menjalankan Pemerintahan

Perbandingan beberapa praktek legislatif di beberapa negara yang dijadikan acuan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Legislatif di Belanda

Sistem parlemen di Belanda hampir sama dengan Indonesia, Belanda menganut sistem bikameral yakni *Tweede Kamer* (Majelis Rendah/*House of Representative/Second Chamber*) dan *Earste Kamer* (Majelis Tinggi/ Senat/*First Chamber*). *Earste Kaamer* merupakan lembaga yang beranggotakan perwakilan dari daerah-daerah semacam provinsi, *Tweede Kaamer* merupakan lembaga perwakilan yang anggotanya berasal dari parpol.

Tweede Kamer beranggotakan 150 orang, dipilih untuk masa 4 tahun dan dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui perwakilan partai politik. Sedangkan *Earste Kamer* beranggotakan 75 orang yang dipilih oleh perwakilan provinsi untuk masa 6 tahun. *Tweede Kamer* memiliki kewenangan yang lebih dominan yakni melakukan pembahasan dan pengusulan undang-undang serta kebijakan pemerintah lainnya, sedangkan *Earste Kamer* mempunyai kewenangan untuk menerima atau menolak undang-undang yang akan disampaikan kepada eksekutif, anggota *Earst Kamer* hanya melakukan rapat satu kali dalam seminggu.

Apabila dalam sistem parlemen Indonesia dikenal istilah rapat paripurna, di *Tweede Kamer* istilah *plenary sitting/meeting* digunakan untuk paripurna tersebut. *Plenary sitting* harus memenuhi kuorum yakni dihadiri oleh minimal 76 anggota parlemen (atau setengah plus satu). Selain itu dikenal juga istilah *join sitting* dimana diadakan rapat antara *Earst Kamer* dengan *Tweede Kamer*. *Join sitting* ini diselenggarakan tiap hari Selasa

pada Minggu ke tiga bulan september yang juga bertepatan dengan sidang pembukaan parlemen setiap tahunnya.

Proses pengambilan keputusan dalam *committee meeting* dilakukan dengan cara *debate* yang terlaksana dalam beberapa tahap. tahap pertama atau biasa disebut sesi pertama diberikan kepada kelompok politik (semacam fraksi) untuk menyampaikan pertanyaan atau pernyataan yang kemudian ditanggapi oleh menteri yang bersangkutan atau sekretaris negara. Apabila pada tahap pertama dirasa kurang maka pembahasan dilanjutkan pada tahap berikutnya yakni dari masing-masing anggota parlemen memberi pertanyaan yang kemudian akan dijawab oleh menteri yang bersangkutan. Tahapan itu akan terus berlanjut sampai ditemukan kesepakatan antara anggota parlemen dengan eksekutif.

Apabila dalam sebuah debat tidak terjadi titik temu maka keputusan diambil melalui *voting*, ada tiga metode *voting* yakni: voting terbuka berdasarkan preferensi politik anggota parlemen, jadi, dalam mengambil keputusan pimpinan sidang berasumsi setiap anggota parlemen mewakili partai politik. Kedua, voting terbuka berdasarkan masing-masing anggota, dalam voting dengan metode ini, anggota parlemen bisa jadi mempunyai keputusan yang berbeda dengan partai politiknya. Ketiga adalah voting tertutup yang dilakukan secara rahasia.

a. Legislatif di Amerika Serikat

Kongres Amerika Serikat adalah cabang kekuasaan legislatif dari pemerintahan federal Amerika Serikat. Lembaga legislatif di Negara

Amerika Serikat mempunyai dua badan, yaitu *House of Representative* dan *Senate*. *House of Representative* terdiri dari 435 anggota, masing-masing anggota tersebut mewakili sebuah wilayah dan bertugas dalam kurun waktu dua tahun.

Jumlah kursi tersebut dibagi berdasarkan dari jumlah penduduk tiap-tiap negara bagian. Sedangkan *Senate* setiap negara bagian memiliki dua orang senator, tidak memandang populasi. Ada sekitar 100 orang senator yang menjabat selama enam tahun masa jabatannya. Anggota dari *House of Representative* dan *Senate*, dipilih secara langsung oleh rakyat Amerika Serikat, tetapi di negara bagian sosok Gubernur dapat memilih pengganti sementara, jika sebuah kursi di *Senate* kosong. Struktur parlemen Amerika Serikat bersifat bikameral, dimana kedua kekuasaan tersebut memiliki kekuasaan yang sangat berimbang satu sama lain.

Sehingga setiap undang-undang harus mendapatkan persetujuan dari kedua kamar tersebut. Sebagaimana yang telah diatur dalam *Article 1 Section 7 The Constitution of United States*, yang menyatakan : *60 All Bills for raising Revenue shall originate in the House of Representative; but the Senate may propose or concur with Amendments as on other Bills.* (Semua Rancangan Undang-Undang untuk meningkatkan Pendapatan akan berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi Senat boleh mengusulkan atau menyetujui perubahan-perubahan, seperti halnya dengan Rancangan Undang-Undang yang lain).

Every Bills which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the

President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two third of the House, it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of both House shall be determined by yeas and Nays, and the Names of the persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sunday excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which case it shall not be a Law.

(Setiap rancangan undang-undang yang harus melalui Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, sebelum menjadi sebuah Undang-Undang akan disampaikan kepada Presiden Amerika Serikat, jika ia setuju, ia akan menandatangani, tetapi jika tidak setuju, ia akan mengembalikannya, disertai dengan keberatan-keberatan itu seluruhnya ke dalam catatan, dan kemudian mempertimbangkannya. Jika setelah dipertimbangkan kembali dua pertiga anggota dari Kamar itu setuju untuk meloloskan Rancangan tersebut, rancangan itu akan disampaikan bersama-sama dengan keberatannya, ke kamar lainnya, yang juga akan mempertimbangkan kembali, dan bilamana disetujui oleh dua pertiga anggota Kamar, rancangan tersebut akan menjadi sebuah Undang-Undang. Akan tetapi dalam semua kasus demikian hasil suara akan ditentukan dengan kata-kata ya dan tidak, dan nama orang-orang yang memberi suara setuju dan suara menolak rancangan undang-undang tersebut akan dimasukkan ke dalam catatan masing-masing kamar. Jika suatu rancangan undang-undang tidak dikembalikan oleh Presiden dalam waktu sepuluh hari (kecuali hari minggu) setelah disampaikan kepadanya, rancangan itu akan menjadi sebuah Undang-Undang seperti halnya bila ia menandatangani, kecuali jika Kongres dengan penundaan sidangnya mencegah pengembaliannya, dalam hal mana rancangan itu tidak akan menjadi sebuah Undang-Undang).

Berdasarkan ketentuan tersebut telah dijelaskan bahwa *Senate* dan *House of Representative* Amerika Serikat mempunyai kedudukan yang sama dalam hal legislasi. Presiden sebagai lembaga eksekutif hanya

berhak untuk menyetujui atau menolak terhadap usulan rancangan undang-undang. Presiden Amerika Serikat tidak berhak untuk mengajukan sebuah rancangan undang-undang seperti di Indonesia. Penolakan Presiden Amerika Serikat terhadap sebuah rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh *House of Representative* dan *Senate* dalam kongres Amerika Serikat biasa disebut dengan veto. Veto merupakan kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Presiden Amerika Serikat untuk mengesahkan suatu rancangan undang-undang.

Every Order, Resolution, or Vote to wich the Concurrence of the Senate and House of Representative may be necessary (except on a question of Adjournment) shall be presented to the President of the United States; and before the same shall take Effect, shall be approved by him, or being dissapproved by him, shall be repassed by two third of the Senate and House of Representatives, according to the Rules and Limitation prescribed in the Case of a Bill.

Dalam teori, hal ini disebut dengan "*presidential veto*". Dalam praktiknya di Amerika Serikat, hak veto tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu *regular veto* dan *pocket veto*. Regular veto digunakan oleh Presiden Amerika Serikat ketika tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu 10 hari, ketika DPR dan *Senate* dalam masa persidangan. Maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi sebuah undang-undang. Sedangkan, *Pocket vote* terjadi karena tenggat 10 hari Presiden mengajukan keberatan bertepatan DPR dan *Senate* tidak dalam masa persidangan.

Kalaupun Presiden mengajukan sebuah keberatan, DPR dan *Senate* tidak dapat melakukan *Override* sesuai kewenangannya, sehingga

dengan *pocket veto*, rancangan undang-undang tidak dapat menjadi undang-undang. Tetapi, disamping itu, hak veto yang dimiliki oleh Presiden Amerika Serikat dapat dibatalkan oleh *Senate* dan *House of Representative* atau DPR melalui pranata yang disebut dengan "*legislative veto*".

Dalam sebuah konstitusi yang dimiliki oleh Amerika Serikat mempunyai istilah penolakan yang disebut dengan "*override*". *Override* yang dilakukan oleh kedua kamar yaitu *Senate* dan DPR Amerika Serikat dengan syarat harus memenuhi 2/3 dari suara sah masing-masing kamar tersebut. Apabila syarat dari suara sah 2/3 tersebut telah terpenuhi maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi suatu undang-undang.

2. Legislatif di Prancis

Senat Prancis merupakan senat yang sedang mencari identitasnya. Mewarisi suatu sejarah yang panjang dan bertentangan, terlihat mengisi kehidupan barunya pada tahun 1958 pada masa Konstitusi Republik Prancis Kelima. Senat telah lama menjadi bagian lanskap politik Prancis meskipun peranan dan karakter politik secara substansi bervariasi melewati waktu. Bikameralisme pertama kali timbul di Prancis pada tahun 1795 sebagai hasil dari eksese *single house/unicameral* dan kelelahan terhadap revolusi 1789 pada saat-saat terakhirnya.

Senat yang berada dalam konstitusi negara kesatuan ini mempunyai anggota 321 orang dengan masa jabatan Sembilan tahun, di mana sepertiganya dipilih secara tidak langsung setiap tiga tahun senator-

senator dipilih dengan *electoral college* yang dipilih secara populer di setiap departemen/bagian, jumlah kursi berdasarkan populasi, pemilihan dengan mayoritas di departemen-departemen/bagian-bagian dengan empat senator atau kurang dengan perwakilan proporsional di departemen-departemen/bagian-bagian dengan lima atau lebih senator-senator.

Senat berisi 321 kursi; 304 dari mereka diberikan kepada bagian-bagian (296 di Metropolitan Prancis, dan 8 di luar negeri); dan 3 untuk teritori luar negeri (*Caledoni, Polynesia, dan Pulau Wallis*); 2 untuk komunitas dengan spesial (*Mayotte dan Saint-Pierre-et-Miquelon*); dan 12 disediakan untuk rakyat Prancis yang hidup di luar Prancis.

Kekuasaan Senat Prancis, negara kesatuan yang bersistem semi presidensial ini, secara umum subordinat di bawah *National Assembly (lower house)*, tetapi agak sedikit lebih besar dalam memberi pengaruh yang berkenaan dengan UU Organik dan RUU finansial, Senat Boleh mengusulkan RUU atau mengusulkan amandemen, tetapi putusan akhir tetap ada pada *National Assembly (lower house)*. Senat dapat mengadakan/memimpin investigasi dan terikat dalam kesalahan/kelalaian, akan tetapi tidak dapat memecat pemerintah.

Menurut penelitian Arend Lijphart, sistem parlemen bikameral Perancis dikategorikan sebagai *Medium-strength bicameralism* dengan bentuk *asymmetrical* dan *incongruent*. *Asymmetrical* karena kekuasaan yang dimiliki oleh Senat berbeda, walaupun hampir sama dengan

kekuasaan *National Assembly*. Sementara itu, menurut penelitian Andrew S. Ellis, sistem parlemen bikameral Prancis dikategorikan sebagai bikameral lunak karena senat hanya mempunyai hak usul RUU saja, tetapi putusan akhir ada pada *National Assembly*.

Senat Prancis merupakan perwakilan wilayah, tetapi anggota Senat Prancis mewakili partai-partai seperti yang terdapat di dalam kamar pertama atau *House of Representative*.

Kekuasaan Senat hampir sama dengan kekuasaan *National Assembly* yang dalam konstitusi disebut secara bersama-sama dengan istilah Parlemen, yaitu membahas dan memberikan persetujuan perundang-undangan dan melakukan supervisi terhadap kebijakan pemerintah dilakukan melalui pembahasan pernyataan pemerintah, pertanyaan yang harus dijawab secara lisan atau tertulis, dan pembentukan komite untuk penyelidikan khusus. (Muchammad Ali Safaat:2010)

Perdana Menteri dan anggota parlemen memiliki hak untuk mengajukan legislasi. Rancangan undang-undang harus dibahas oleh Dewan Menteri (*Council of Ministers*) setelah dikonsultasikan dengan *Council of State* dan kemudian diajukan kepada Biro salah satu kamar dari parlemen, Senat atau *National Assembly*. Khusus untuk rancangan undang-undang tentang keuangan, diajukan kepada *National Assembly*. Anggota parlemen tidak bisa mengajukan rancangan undang-undang (*private members bill*) yang substansinya mengurangi sumber pendapatan

publik, atau menciptakan atau meningkatkan batas atas pembelanjaan publik.

Anggota parlemen dan pemerintah memiliki hak untuk mengamandemen rancangan undang-undang. Namun pemerintah dapat menolak adanya amandemen terhadap rancangan undang-undang yang belum disampaikan kepada *committee*.

Jika ada pernyataan penolakan tersebut, Senat dan *National Assembly* mengadakan pemungutan suara dengan suara tunggal terhadap rancangan secara keseluruhan atau sebagian dengan perubahan yang diajukan.⁸⁰ Rancangan dinyatakan berhasil apabila telah melewati Senat dan *National Assembly* membahasnya, Perdana Menteri mengajukan sebuah pertemuan *joint committee* dengan jumlah yang sama dari anggota masing-masing, untuk membahas lebih lanjut rancangan undang-undang tersebut. Pembahasan dalam *joint comitte* tidak dapat melakukan perubahan atas rancangan tanpa persetujuan pemerintah.

Terhadap legislasi yang oleh konstitusi disebutkan sebagai “*organic enactment*”, prosedur legislasi biasa harus dilalui dengan ketentuan bahwa debat dan persetujuan pada kamar yang pertama kali menerimanya harus selesai pada akhir kelima puluh terhitung saat rancangan tersebut disampaikan. Jika tidak terdapat persetujuan, maka *National Assembly* hanya boleh menerima rancangan terakhir dengan persetujuan mayoritas absolut. *Organic enactment* harus melalui tahapan

sama baik di Senat maupun di *National Assembly* dan harus mendapatkan konfirmasi dari *Constitutional Council* sebelum dinyatakan berlaku.

Kekuasaan legislasi juga meliputi kekuasaan legislasi yang terkait dengan beberapa jenis perjanjian dan tindakan dengan negara lain. Selain kekuasaan legislasi, Senat dan *National Assembly* juga memiliki kekuasaan untuk mengawasi dan mengevaluasi pemerintah. Pemerintah bertanggungjawab kepada Parlemen. Pemerintah, setelah melakukan pertemuan Dewan Menteri, Perdana Menteri membuat program pemerintah dalam bentuk pernyataan kebijakan umum untuk mempertahankan kepercayaan terhadap pemerintah. *National Assembly* dapat mengajukan pertanyaan dan mosi terhadap kinerja dan kebijakan umum yang akan dilaksanakan. Mosi dapat diajukan oleh sepuluh anggota *National Assembly*.

Jika kebijakan umum tersebut disetujui oleh *National Assembly* maka Perdana Menteri meminta persetujuan dari Senat. Namun apabila *National Assembly* berhasil mengajukan mosi atau menolak program pemerintah, maka Perdana Menteri harus mengajukan pengunduran diri kepada Presiden.

Selain kekuasaan di bidang legislasi dan pengawasan pemerintahan, parlemen juga memiliki kekuasaan yang sifatnya konsultasi dan juga kekuasaan dalam nominasi.

Presiden dapat membubarkan *National Assembly* setelah berkonsultasi terlebih dahulu dengan Perdana Menteri, Presiden Senat dan Pimpinan Senat dan Pimpinan *National Assembly* yang diikuti dengan penyelenggaraan pemilu dalam waktu empat puluh hari.

Senat dan *National Assembly* memiliki kekuasaan untuk mengangkat masing-masing tiga orang anggota *Constitutional Council sembilan* anggotanya. Senat dan *National Assembly* juga memilih anggota *High Court of Justice* dari anggota Senat dan *National Assembly* sendiri.

3. Legislatif di Australia

Legislatif di Australia terdiri dari Senat sebagai perwakilan 6 Negara sebanyak 76 senator, dan *House of Representative* yang atau yang dikenal sebagai majelis rendah yang terdiri dari 150 anggota yang mewakili dari 150 pemilih federal Australia setiap anggotanya. Keparlemenan Australia mempunyai suatu ciri khas dalam hal transparansi. Apapun yang diucapkan di parlemen mereka bersedia menyebarkanluaskannya kepada masyarakat secara akurat dan tanpa ada suatu kekhawatiran adanya pencemaran nama baik. Begitupun jalanya debat dalam persidangan parlemen yang disiarkan secara luar kepada masyarakat sehingga masyarakat dapat menyaksikan.

Hal tersebut dilakukan parlemen guna membangun reputasi yang baik kepada masyarakat terhadap penilaiannya kinerja parlemen dan membantu masyarakat untuk memberikan informasi terkini, memberikan suatu pemahaman mengenai kompleksitas peran parlemen Australia serta

sebagai sebuah kendali informal masyarakat atas kekuasaan yang diberikannya pada legislatif dan yudikatif.

Pada dasarnya parlemen memiliki 5 fungsi utama, yaitu diantaranya sebagai badan yang membuat ataupun mengamandemen undang-undang negara, sebagai badan legislatif yang mewakili suara masyarakat, mengatur penyediaan dana yang dibutuhkan negara, membentuk susunan pemerintahan, dan mengawasi dan memeriksa kinerja pemerintahan. Selanjutnya pemerintahan Australia terbentuk di *House of Representative* yang diisi oleh berbagai partai dengan koalisinya yang mendapat dukungan mayoritas masyarakat di enam wilayah teritori, sedangkan Senat biasanya diisi oleh partai minoritas yang pada praktiknya sebagai majelis yang mengkaji ulang keputusan yang pemerintah keluarkan.

Sistem parlemen yang bersifat bikameral di Australia memungkinkan terjadinya system dua kamar dimana senat dan *House of Representative* dapat berbagi kekuasaan dalam penyusunan undang-undang. Don Aitkin dan Brian Jinks berpendapat dalam tulisannya bahwa dalam pembentukan suatu peraturan di Australia biasanya dipersulit dengan adanya ketegangan antara parlemen, eksekutif dan rivalitas partai dalam parlemen. (Don Aitkin and Brian Jinks:1980).

1. House of Representatives

House of Representatives merefleksikan opini dari publik / penduduk melalui pemilihan umum, hal ini sekaligus melambangkan partai

atau koalisi mana yang menjadi formasi pemerintahan. *House of Representatives* juga biasanya dikenal sebagai *House of Government*. Partai politik beserta koalisinya yang mendapatkan suara terbanyak saat pemilihan merupakan pemerintah pada waktunya. Ketua partai politik menjadi perdana menteri yang menunjuk menteri dalam pemerintahan

Ada 150 anggota pada *House of Representatives*, dimana anggota tersebut mewakili divisi pemilu setiap negara bagian . Jangka waktu pemerintahannya adalah 3 tahun. Namun bisa lebih cepat dibubarkan dengan perintah Gubernur Jenderal. Di Australia, memilih dalam pemilihan umum adalah wajib, dan jika tidak memilih akan dikenakan denda. Syarat untuk menjadi seorang pemilih adalah berusia 18 tahun dan terdaftar sebagai pemilih.

Peran dari *House of Representatives* , yaitu :

a. Menginisiasi dan membuat hukum

Fungsi utama dari *House of Representatives* adalah menginisiasi dan membuat hukum. Hukum atau undang-undang baru biasanya dibentuk dengan mekanisme pertamanya yakni penyerahan proposal kebijakan dari para anggota di HoR. Undang-undang (Bill) harus disetujui oleh *House of Representatives* serta senat untuk disahkan menjadi undang-undang. Senat juga dapat menginisiasi undang-undang

b. Menentukan Pemerintahan

Setelah pemilu, partai politik beserta koalisinya yang mendapatkan suara terbanyak dalam *House of Representatives* membentuk pemerintahan.

c. Memelihara dan menjaga Tanggung jawab pemerintah

Menteri bertanggung jawab kepada Parlemen, Parlemen berasal dari rakyat, dan oleh karena itu Menteri bertanggung jawab kepada rakyat. Rakyat telah mempercayakan kepada parlemen memimpin mereka. Jika pemerintah kehilangan kepercayaan dari rakyat, maka pemerintah harus mengundurkan diri.

d. Mewakili Rakyat

House of Representatives harus mewakili kepentingan mayoritas. Undang-undang yang dibuat harus merefleksikan norma dan nilai dari masyarakat mayoritas.

e. Mempublikasikan dan mengamati administrasi pemerintah

House of Representatives harus memastikan bahwa undang-undang yang diperdebatkan, diskusi tentang hal yang berkaitan dengan kepentingan publik dan anggota dari parlemen mereka dapat mempertanyakan tentang tanggung jawab menteri terkait dengan bidang mereka.

f. Kontrol terhadap pemerintahan

Undang-undang harus disetujui dari kedua *house of parliament* sebelum pemerintah dapat memungut pajak atau mengeluarkan dana. Pengeluaran juga harus diperiksa oleh komite di parlemen.

2. Senat

Senat adalah salah satu dari dua majelis yang terdapat dalam parlemen pemerintah federal Australia. Jumlah anggota senat terdiri dari 76 senator. Masing-masing wilayah dari enam negara bagian mewakilkan dua belas orang sebagai senator dan bagi wilayah teritori mewakilkan dua orang sebagai senator dalam parlemen federal. Dalam pembuatan undang-undang, senat berbagi kekuasaan legislatif dengan majelis rendah yang disebut *House of Representative*. Perwakilan senat dari tiap negara bagian dipilih berdasarkan perwakilan proporsional, sehingga susunannya erat mencerminkan pola suara para pemilih.

Senat berperan aktif sebagai lembaga parlemen pemerintah federal Australia yang bertanggung jawab peninjau serta pengecek yang kuat dalam pemerintahan tersebut. Sistem perwakilan proporsional yang dilakukan dalam pemungutan suara untuk memilih calon senator, memudahkan senator untuk mempertahankan independensinya dan kemungkinan para kandidat dari partai-partai kecil dapat memperoleh kursi sama dengan partai besar. Dalam beberapa dekade terakhir ini partai pemerintah dalam senat tidak memiliki suara mayoritas serta para senator non-pemerintah dapat menggunakan hak suara gabungan mereka untuk menolak atau mengamandemen undang-undang pemerintah. Sebuah sistem komisi yang besar dan aktif dalam senat juga memungkinkan para senator untuk menyelidiki isu-isu kebijakan secara

mendalam serta untuk meneliti hukum dan kebijakan tentang bagaimana mekanisme pengelolaan oleh para menteri dan pegawai negeri.

Senator memainkan peran yang sangat penting dalam rantai komunikasi yang menghubungkan warga dan negara, kelompok masyarakat dan industri, partai politik, parlemen dan pemerintah. Untuk berpartisipasi penuh dalam proses pembuatan undang-undang baru dan berdebat mengenai kebijakan publik, senator perlu mendapat informasi yang lebih baik. Serta agar perwakilan dapat berjalan efektif, senator harus memahami pendapat, kebutuhan, dan masalah rakyat negara bagian mereka. Tugas tersebut seperti mendapat informasi dan berhubungan langsung dengan masyarakat telah memakan banyak waktu seorang senator, termasuk:

- a. Berpartisipasi dalam investigasi yang dilakukan oleh komite parlemen.
- b. Menghadiri surat dari individu dan organisasi yang mencari informasi atau ingin mengutarakan sudut pandanganya.
- c. Bertemu dengan delegasi, mengunjungi kelompok masyarakat dan menerima petisi.
- d. Memeriksa hukum dan peraturan baru yang diusulkan.
- e. Mempelajari laporan parlemen dan pemerintah.
- f. Tetap berhubungan dengan opini publik dengan membaca berbagai surat kabar dan jurnal.
- g. Memantau program-program terkini di radio dan televisi.

4. Legislatif di Filipina

Negara Filipina memiliki legislatif bikameral yang disebut dengan Kongres Filipina. Majelis tinggi atau senat memiliki 24 anggota yang secara langsung dipilih untuk mengabdikan dengan masa waktu untuk dua masa berturut-turut. Majelis rendah atau dewan perwakilan (DPR) memiliki maksimal 260 anggota dengan masa jabatan selama tiga tahun. 208 wakil dipilih langsung dan 52 orang dipilih tidak langsung dari daftar nominasi kelompok minoritas masyarakat adat. Anggota DPR dibatasi masa baktinya untuk tiga kali berturut-turut. Dua pertiga suara kongres diperlukan untuk menolak hak veto undang-undang yang diusulkan Presiden

Dari 1907-1916, Komisi Filipina yang dipimpin oleh Gubernur Jenderal AS menjabat sebagai majelis tinggi dari parlemen kolonial dan pada saat yang sama juga menjalankan kekuasaan eksekutif. Pada 29 Agustus 1916 Kongres Amerika Serikat memberlakukan "Akta Otonomi Filipina" atau yang umum dikenal sebagai "Undang-undang Jones" yang merintis jalan untuk pembentukan Kongres Filipina yang terdiri dari dua kamar.

Di dalam lembaga perwakilan telah terjadi pembagian maupun pemisahan kekuasaan, hal tersebut terjadi agar lembaga perwakilan tidak bertindak sewenang-wenang. Pembagian maupun pemisahan kekuasaan tersebut sesuai dengan tugas, fungsi dan wewenang dari lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan di negara Filipina biasa disebut Kongres.

Kongres di Filipina terdiri dari anggota Senat dan DPR. Untuk menjadi anggota Senat maupun DPR sebagai pengisi jabatan di lembaga perwakilan memiliki syarat, yaitu :

Tabel 2.2
Syarat Anggota Senat dan DPR

Senat	DPR
<ul style="list-style-type: none"> • Harus warga asli Filipina 	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPR sendiri terdiri dari 250 anggota.
<ul style="list-style-type: none"> • Masa jabatan sebagai senator 6 tahun, tidak boleh menjabat lebih dari 2 periode berturut-turut. 	<ul style="list-style-type: none"> • DPR menjabat untuk 3 tahun dan bisa sampai 3 periode berturut lebih dari itu tidak dapat menjabat lagi sebagai anggota DPR.
<ul style="list-style-type: none"> • Untuk menjadi anggota senat harus berumur setidaknya 35 tahun pada pemilu bisa membaca dan menulis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Harus dipilih dari distrik legislatif dibagi di antara provinsi, kota, dan daerah Metropolitan Manila sesuai dengan jumlah penduduk masing-masing

Dalam proses legislasi Senat Filipina mempunyai kedudukan yang sama dengan *House of Representative* (DPR). Ini dapat terlihat dalam konstitusi Filipina, yang terdapat dalam *Article VI, Sec. 27 (1)*. Senat mempunyai kedudukan yang sama dalam kongres dengan DPR seperti yang terdapat dalam Konstitusi Filipina *Article VI*, maka fungsi dan kekuasaannya sebagai kekuasaan legislatif dijalankan bersama-sama, akan tetapi setiap kamar mempunyai kekuasaan eksklusif dalam meratifikasi *treaty*. Untuk DPR memulai hal mengusulkan Rancangan Undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan keuangan.

Seorang anggota Senat ataupun DPR tidak boleh memiliki jabatan di Pemerintahan lain dan Perusahaan-perusahaan milik pemerintah. Tugas seorang Senat atau DPR dapat bertugas menjadi wakil presiden ketika

terjadi kekosongan jabatan di dalam wakil presiden hal tersebut telah tercantum dalam *Article VII* konstitusi Filipina. 110 Senat bertugas untuk mengangkat Presiden. Semua perampasan, pendapatan atau tarif tagihan, tagihan otorisasi peningkatan utang publik, tagihan dari aplikasi lokal, dan tagihan swasta, harus berasal secara eksklusif di DPR, tetapi Senat dapat mengusulkan atau setuju dengan amandemen..

Fungsi dari lembaga perwakilan di Filipina adalah fungsi legislatif. Senat memiliki wewenang untuk menolak setiap rancangan yang diajukan oleh DPR dan mengajukan amandemen terhadap rancangan tersebut. Senat juga mempunyai wewenang khusus, yaitu wewenang untuk memastikan pengangkatan pejabat tinggi dan duta besar, serta wewenang untuk mengesahkan perjanjian dengan cara dua pertiga suara. Senat mempunyai hak untuk mengadili dan menentukan bersalah tidaknya pejabat yang bersangkutan. DPR memiliki kekuasaan eksklusif untuk mengusulkan undang-undang yang berkaitan dengan alokasi, penerimaan, tarif dan peningkatan hutang publik. DPR juga memiliki wewenang dalam meloloskan suatu Rancangan Undangundang. Dewan memiliki hak tunggal untuk mengajukan tuduhan, yang dapat menyebabkan persidangan impeachment nantinya.

Kongres sedini mungkin akan menyediakan sistem inisiatif dan referendum, dan pengecualian darinya. Setiap orang bisa langsung mengusulkan dan membuat undang-undang atau menyetujui atau bahkan menolak setiap tindakan hukum yang telah disahkan oleh Kongres atau

badan legislatif lokal setelah pendaftaran permohonan itu ditandatangani. Lembaga perwakilan yang ada di negara Filipina ini telah tepat dalam pembagian tugas, fungsi dan wewenang antar lembaganya. Tugas, fungsi, dan wewenang yang diberikan untuk Senat dan DPR telah memiliki kesejajaran, walaupun tetap dalam lembaga DPR memiliki hak eksklusifnya, kesejajaran tersebut menghasilkan sistem lembaga perwakilan yang *checks and balance*.

Terwujudnya sistem *checks and balances* tersebut membentuk lembaga perwakilan yang bersistemkan bikameral *strong*. Karena telah disebutkan alasan-alasan untuk menjadikan lembaga perwakilan yang bikameral kuat. Alasan-alasan tersebut yaitu: pertama adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*check and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. Alasan kedua adalah untuk membentuk perwakilan agar menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Adanya alasan-alasan tersebut sebagai suatu indikator bahwa lembaga perwakilan di negara Filipina bersistemkan bikameral yang kuat dan pantas untuk dijadikan sebagai negara percontohan terhadap lembaga perwakilan yang ada di Filipina.

Kongres sedini mungkin akan menyediakan sistem inisiatif dan referendum, dan pengecualian darinya. Setiap orang bisa langsung mengusulkan dan membuat undang-undang atau menyetujui atau bahkan menolak setiap tindakan hukum yang telah disahkan oleh Kongres atau

badan legislatif lokal setelah pendaftaran permohonan itu ditandatangani. Lembaga perwakilan yang ada di negara Filipina ini telah tepat dalam pembagian tugas, fungsi dan wewenang antar lembaganya.

Tugas, fungsi, dan wewenang yang diberikan untuk Senat dan DPR telah memiliki kesejajaran, walaupun tetap dalam lembaga DPR memiliki hak eksklusifnya, kesejajaran tersebut menghasilkan sistem lembaga perwakilan yang *checks and balance*. Terwujudnya sistem *checks and balances* tersebut membentuk lembaga perwakilan yang bersistemkan *bikameral strong*. Karena telah disebutkan alasan-alasan untuk menjadikan lembaga perwakilan yang bikameral kuat. Alasan-alasan tersebut yaitu: pertama adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*check and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. Alasan kedua adalah untuk membentuk perwakilan agar menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Adanya alasan-alasan tersebut sebagai suatu indikator bahwa lembaga perwakilan di negara Filipina bersistemkan *bikameral* yang kuat dan pantas untuk dijadikan sebagai negara percontohan terhadap lembaga perwakilan yang ada di Filipina.

2.9 Legislatif Indonesia Menurut Undang-Undang Pemerintah Daerah

Indonesia merupakan negara kesatuan. Hal ini tertuang dalam pasal 1 ayat (1) 1945. Negara kesatuan (unitaris) merupakan negara tunggal monosentris (berpusat satu) yang memiliki satu pemerintahan,

satu kepala negara, satu badan eksekutif dan legislatif yang berlaku bagi seluruh daerah di wilayah negara yang bersangkutan. Aktifitas negara, baik internal maupun eksternal diurus oleh satu pemerintahan yang memiliki kesatuan langkah, baik yang berstatus sebagai pusat maupun daerah.

Negara kesatuan memiliki kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah dan sepenuhnya dipegang oleh satu pemerintah pusat.

Negara kesatuan dibentuk atas asas unitarisme (*The habitual exercise of supreme legislative by one central power*). Prinsip yang ada dalam negara kesatuan yaitu bahwa pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara adalah pemerintah pusat (*Central Government*), tanpa adanya gangguan tersebut delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*Local Government*). Di dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan–urusan Negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*Central Government*) dengan pemerintahan daerah (*Local Government*). Dengan demikian, urusan–urusan negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.

Negara kesatuan memberikan kesempatan bagi inisiatif daerah dan peranan daerah untuk memperjuangkan nasib masing–masing. Hal ini berdasarkan pada pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa negara Indonesia terdiri dari provinsi maupun

kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah untuk mengatur, mengurus, menyusun dan menata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah masing-masing sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan yang telah diatur dalam undang-undang No 23 tahun 2014. Hal itu harus terkoordinasi dengan pusat, sehingga lahirlah konsep yang disebut desentralisasi dan dekon-sentrasi yang bertujuan mendelegasikan sebagian tugas-tugas pemerintahan kepada daerah-daerah mengenai hal-hal yang di pandang sudah saatnya diatur sendiri oleh pemerintahan daerah.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 2, 3 dan 4 dinyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas– luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang– undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945. Pada hakikatnya pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional dan secara implisit pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dewan

perwakilan rakyat daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam teori ketatanegaraan pada umumnya dinyatakan bahwa, salah satu fungsi DPRD adalah bidang legislasi. Pelaksanaan fungsi legislasi di daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Dengan melihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada pasal 236 ayat (2) menyatakan bahwa “Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”, dengan kata lain, pembentukan Perda harus melibatkan adanya kerja sama antar kepala daerah dan DPRD. Di mana gubernur dan bupati/walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif walaupun fungsi legislasi itu harus dilakukan dengan persetujuan DPRD sebagai mitra dan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan Pemerintahan Daerah.

Salah satu bentuk kemitraan antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah kerja sama dalam pembuatan Peraturan Daerah (Perda) untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsinya masing-masing. Kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung, bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain. Dalam praktiknya, kerap kali terjadi konflik antara eksekutif dan legislatif dalam pembuatan Perda. Terjadi tarik menarik kepentingan dalam proses pembahasan dan penetapan Perda yang

membuat lambatnya suatu Perda ditetapkan.

1. Faktor-faktor yang mempengaruhi Proses pembuatan legislasi daerah

Menurut Ann Seidman, et. al: (2001:117) menjelaskan terdapat 7 faktor yang mempengaruhi proses pembuatan legislasi dapat dipilah menjadi dua katagori faktor penyebab, yaitu faktor subjektif dan faktor objektif. Faktor subjektif terdiri atas *Interest* dan *Ideology*. Sedangkan faktor objektif terdiri atas: *Rule*, *Opportunity*, *Capacity*, *Communication*, dan *Process*. Berikut ini penjelasannya:

- a. Faktor *Interest* (kepentingan) mengacu pada manfaat bagi pelaku peran. Kepentingan ini bisa terdiri atas kepentingan ekonomi, kepentingan politik, dan kepentingan sosial budaya.
- b. Faktor ideologi secara umum diartikan sebagai kumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak. Termasuk di dalamnya antara lain sikap mental, pandangan tentang dunia, dan pemahaman keagamaan. Kadang-kadang ideologi juga disamakan dengan budaya yang sangat luas cakupannya.
- c. Faktor *Rule* (peraturan) adalah menyangkut pemahaman hubungan antara patuh atau tidak patuhnya seseorang terhadap suatu peraturan. Dalam hal ini harus dipertimbangkan bahwa seseorang itu tidak hanya berhadapan dengan satu peraturan, namun oleh banyak peraturan yang ada kemungkinan tidak jelas atau bisa ditafsirkan sesuka hati

masing-masing orang.

- d. Faktor *Opportunity* (kesempatan) menunjuk pada suatu kemungkinan sebuah peraturan secara tegas melarang perilaku tertentu, namun jika terbuka kesempatan untuk tidak mematuhi maka orang dengan mudah melakukan perilaku bermasalah.
- e. Faktor *Capacity* (kemampuan) adalah mempertimbangkan kondisi-kondisi yang berada dalam diri orang yang menjadi subjek peraturan. Faktor ini menjadi pertimbangan untuk menentukan bahwa sebuah peraturan tidak dapat memerintahkan seseorang untuk melakukan sesuatu yang dia tidak mampu.
- f. Faktor *Communication* (komunikasi) ini menyangkut langkah-langkah yang memadai bagi para pihak yang berwenang untuk mengkomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada pihak yang dituju.
- g. Sedangkan *Process* (proses) menyangkut kriteria dan prosedur apa saja yang menjadi pertimbangan para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi atau tidak mematuhi hukum.

2. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) , dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menyatakan bahwa DPRD

memiliki tiga fungsi utama yaitu pembuatan perundang-undangan (fungsi legislasi), penyusunan anggaran (fungsi anggaran), dan pengawasan terhadap kinerja eksekutif (fungsi pengawasan). DPRD memiliki hak untuk mengawasi pelaksanaan tata anggaran untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien. Namun, kenyataannya masih rendahnya peran DPRD dalam keseluruhan proses anggaran pada APBD, baik perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, serta pengawasan kinerja eksekutif (Winarna dan Murni, 2007). Hal ini dapat berdampak pada program kerja yang tersusun dalam anggaran belum sesuai dengan prioritas daerah dan berpotensi terbukanya permasalahan besar seperti penyelewengan anggaran (Sastroatmodjo, 1995).

Peran DPRD dalam fungsi anggaran telah dibahas oleh penelitian sebelumnya. Amalia (2013) melakukan pengujian empiris dengan meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi DPRD dalam pengawasan keuangan daerah di Purworejo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa jabatan di partai politik dan pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh positif terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Kiriho (2019) meneliti tugas dan wewenang DPRD Provinsi dalam melaksanakan fungsi anggaran dan pengawasan APBD.

Peneliti menggunakan studi literatur dan menyimpulkan bahwa dalam melaksanakan fungsi anggaran, DPRD menjaring aspirasi masyarakat.

Fungsi anggaran diwujudkan dalam pembahasan bersama terkait rancangan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi yang diajukan oleh gubernur. Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara membahas Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang disusun oleh Gubernur berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), rancangan Perda Provinsi terkait APBD dan perubahan APBD Provinsi, serta rancangan Perda Provinsi terkait pertanggungjawaban APBD Provinsi.

3. Tugas dan Fungsi DPRD Provinsi menurut UU No. 23 Tahun 2014.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, tugas DPRD Provinsi antara lain:

- a. Membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur.
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
- d. Memilih gubernur;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian gubernur dan/ atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/ atau pemberhentian;

- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah provinsi;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- h. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan fungsi dari DPRD Provinsi diatur dalam pasal 96 ayat 1 yang menyatakan bahwa DPRD Provinsi memiliki 3 fungsi yaitu: pembentukan Peraturan Daerah Provinsi, anggaran, dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan sebagai representasi rakyat di daerah provinsi dengan menjaring aspirasi masyarakat.

4. Pelaksanaan Tugas dan Fungsi DPRD dan Gubernur di Bidang Anggaran

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan oleh Perda (Tuju, 2015). APBD adalah dasar pengelolaan keuangan daerah selama 1 tahun anggaran terhitung dari 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Mekanisme penganggaran dimulai dari kepala daerah mengajukan rancangan Perda terkait APBD disertai dengan penjelasan 222 persetujuan. Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjelasan APBD

sebelum ditetapkan oleh Gubernur, paling lambat 3 hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan penyeimbang dari kekuasaan kepala daerah yang diberikan kewenangan untuk menjalankan pemerintahan. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh Kepala Daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang dalam pelaksanaan tugasnya harus berorientasi pada kesejahteraan rakyat. DPRD juga berperan untuk menjalankan fungsi kontrol terhadap penggunaan anggaran agar tidak terjadi korupsi yang merugikan Negara (Tuju, 2015). Hasan et al (2012) melakukan penelitian tentang tugas dan wewenang DPRD Jawa Tengah dalam pelaksanaan fungsi anggaran (APBD) periode 2009-2011.

Peneliti melakukan wawancara terhadap DPRD Jawa Tengah dan didukung dengan studi literatur dari buku, majalah, dan referensi lainnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DPRD Jawa Tengah memiliki peran yang sangat penting dalam menyiapkan anggaran, menetapkan, dan mengawasi pelaksanaan anggaran. DPRD memiliki fungsi untuk menetapkan kebijakan keuangan. Fungsi anggaran inilah yang memberikan kewenangan bagi DPRD untuk merumuskan kebijakan daerah dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Saputra dan Yuwanto, 2019).

2.10 Penganggaran Negara dan Pemerintahan Daerah

1 Teori-Teori Keuangan Penganggaran Negara

Pengelolaan keuangan negara didasarkan atas prinsip-prinsip yang sejalan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan melalui penerapan asas-asas klasik maupun asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas klasik tersebut meliputi: asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi. Asas-asas baru yang diterapkan sebagai cerminan dari *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara meliputi asas-asas: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Fungsi dari diterapkannya asas-asas tersebut adalah untuk mendukung terwujudnya *good governance*, menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah dan memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi serta otonomi daerah. Dan menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara.

Asas-asas klasik dalam pengelolaan keuangan negara terdiri dari (Soedarmin dan Subagio, 1991: 67-76):

1. Asas tahunan Asas ini bertalian dengan fungsi hukum tata negara dan fungsi ekonomis anggaran. Kontrol oleh parlemen dan pendapat umum mengenai penyesuaian kebijaksanaan pemerintah kepada perubahan keadaan-keadaan menghendaki penyusunan anggaran yang teratur dan yang saat-saatnya tidak jauh berbeda satu dari yang lain dan umumnya adalah satu tahun, yang dikenal dengan "tahun anggaran". UUD 1945 pasal 23 ayat (1) menentukan jangka waktu satu tahun.
2. Asas universalitas Pengeluaran sebagai akibat dijalankannya secara konsisten hak budget parlemen harus dimasukkan ke

dalam anggaran, hingga tiada suatu aktivitas Pemerintah yang berada di luar kontrol parlemen. Anggaran demikian adalah anggaran bruto, artinya tiada percampuran atau kompensasi antara pengeluaran dan penerimaan. Kompensasi (anggaran netto) akan mengakibatkan sebagian pengeluaran berada di luar kontrol parlemen. Dalam rangka ini perlu disebut asas non afektasi, artinya pengeluaran tertentu tidak diikatkan pada pendapatan tertentu.

3. Asas kesatuan Anggaran negara dan anggaran tersendiri untuk perusahaan-perusahaan harus disusun dan harus disimpulkan dalam satu dokumen. Anggaran perusahaan adalah anggaran bruto, sedangkan saldonya dimuat dalam anggaran negara. Fungsi otorisasi menghendaki pembagian anggaran yang jelas mengenai pengeluaran dan pendapatan menurut satuan organisasi besar atau kecil, yaitu tempat-tempat yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan anggaran. Fungsi mikroekonomi menghendaki pembagian yang jelas menurut tempat biaya (satuan organisasi) dan jenis biaya. Fungsi makroekonomi menghendaki susunan yang sejauh mungkin sesuai dengan sistem perhitungan tahunan nasional, yang bahan-bahannya dapat merupakan lampiran penjelasan dari anggaran.
4. Asas Spesialitas Asas ini berarti bahwa dalam penyusunan anggaran, tiap jenis pengeluaran untuk tiap satuan organisasi dimuat satu pasal anggaran, sehingga dijamin bahwa pembuat undang-undang memberikan kuasanya untuk tiap golongan jenis pengeluaran.

2. 11 Kebijakan Keuangan dan Fiskal

a. Kebijakan Fiskal

Teori Keynes telah menjadi dasar dari filosofi kebijakan ini muncul sebagai reaksi dari depresi besar yang terjadi pada sistem ekonomi Amerika di tahun 1930-an. Kritik yang disampaikan Keynes terhadap ahli ekonomi Klasik yang berpendapat bahwa perekonomian akan selalu *full employment*. Namun, sistem pasar bebas yang dikemukakan oleh Keynes tidak akan otomatis membuat penyesuaian kondisi pekerjaan penuh, karena diperlukan adanya campur tangan pemerintah dalam bentuk

kebijakan pemerintah, yaitu kebijakan fiskal dan moneter. Dikarenakan, tiap tambahan belanja negara bukan hanya merelokasikan sumber daya dari sektor swasta kepada pemerintah, namun diikuti timbulnya *multiplier effect* atas belanja tersebut. (Mankew, 2013:303)

Teori angka pengganda fiskal yang disampaikan Keynes ini didasari oleh pemikiran bahwa ekspansi fiskal dapat menyebabkan dampak pengganda pada permintaan agregat yaitu kemampuan penawaran agregat dalam merespon kenaikan permintaan agregat, sehingga kenaikan harga tidak akan terjadi. (Abimanyu, 2005)

b. Kebijakan Moneter

Mankiw (2013:315) menyatakan bahwa fokus dan tujuan dari kebijakan moneter dan fiskal itu memiliki perbedaan. Mentransmisikan variabel yang berbeda di dalam perekonomian pada setiap *shock* dari pelaksanaan kebijakan moneter dan fiskal. Jika pemerintah mengharapkan adanya pertumbuhan di sektor ekonomi, ada beberapa kebijakan yang bisa dilakukan pemerintah, misalnya dengan menaikkan tingkat belanja pemerintah. Diharapkan dengan adanya peningkatan belanja pemerintah ini mendorong naiknya permintaan agregat, sehingga akan menyebabkan kenaikan harga barang. Dan ini akan menyebabkan terjadinya Inflasi akibat kenaikan permintaan yang melampaui jumlah penawaran.

Dalam menghadapi tekanan inflasi ini, kebijakan moneter yang akan diambil BI adalah menaikkan suku bunga acuan. Hal ini dapat

mengakibatkan defisit fiskal juga akan semakin besar pula, terlebih ketika pemerintah diharuskan membayar bunga hutangnya. Oleh karena fokus kebijakan moneter berbeda dengan kebijakan fiskal, maka kedua kebijakan ini adalah dua kebijakan terkait. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Cacazu (2015: 12) yang menegaskan bahwa peran kebijakan fiskal dalam stabilisasi ekonomi suatu negara tak terpisahkan dari kebijakan moneter.

2.12 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu bermaksud untuk menampilkan sejumlah penelitian sebelumnya yang relevan dengan penelitian yang akan dilakukan dengan tujuan untuk membandingkannya. Adapun yang menjadi penekanan dalam penelitian sebelumnya meliputi: Teori yang digunakan, pendekatan dan metode penelitian, hasil penelitian dan relevansinya dengan penelitian yang akan dilakukan.

1. Ignacio Arana Araya, yang berjudul *Budgetary Negotiations: How the Chilean Congress Overcomes its Constitutional Limitation* (Sumber : Jurnal Studi Legislatif, 2015 Vol. 21, No. 2, hlm.213–231, <http://dx.doi.org/10.1080/13572334.2014.943491>Taylo & Franc).

Penelitian ini membahas tentang negosiasi anggaran di kongres Chili pada rentang waktu 1991-2010 dengan menggunakan analisis *cross-sectional*. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Badan legislatif Chili dapat menghindari pembatasan anggaran ketat yang diatur oleh konstitusional Chili, pada rentang waktu tahun 1991-2010 dengan cara *through marginal notes* dan *through specifications*. Legislatif Chile 1991-

2010 meningkatkan anggaran kementerian sebanyak 60 kali lipat, meskipun koalisi hanya mengizinkan pengurangan alokasi.

Temuan lain dalam riset ini adalah legislator Chili memiliki kecenderungan menyukai perubahan dengan cara non konstitusional daripada mengubah konstitusi mereka sebab akan memerlukan tantangan yang sangat besar. Menariknya dalam riset ini variabel kontrol menunjukkan bahwa negosiasi eksekutif dan legislatif tidak mengalami perubahan pada tahun-tahun pemilu atau ketika terdapat pemerintahan baru atau kongres, efek tersebut menunjukkan bahwa pola negosiasi eksekutif-legislatif tidak berubah pada tahun-tahun pemilihan atau ketika ada pemerintahan atau Kongres baru.

2. Zdenka Mansfeldová (2005), berjudul *Executive-Legislative Relations in the Budgeting Process in the Czech Republic* (Sumber: *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 2005, Vol. 41, No. 3).

Penelitian ini membahas tentang kerangka hukum yang mengatur proses anggaran, pembahasan anggaran di parlemen, peran parlemen dari sudut pandang anggota parlemen serta mengkaji komite anggaran dan aktivitasnya dalam proses penganggaran. Riset tersebut menggunakan konsep akuntabilitas atau akuntabilitas kekuasaan politik dalam menafsirkan hubungan antara pemerintah dan parlemen.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa semua komponen dalam anggaran memiliki keterkaitan yang erat, secara keseluruhan anggaran mewakili kebijakan pemerintah yang diajukan ke parlemen ketika anggaran sedang dievaluasi, peran parlemen bukan untuk menilai setiap

detail, melainkan untuk mensurvei karakteristiknya sebagai instrumen kebijakan.

Dalam riset ini, tahap paling penting dari proses negosiasi adalah pemaparan yang jelas tentang jumlah pengeluaran yang wajib, total penerimaan anggaran serta sebaran anggaran Negara dan anggaran kabupaten/kota. Selain itu dijelaskan bahwa terdapat empat tahapan utama dalam proses anggaran: perumusan, persetujuan, pelaksanaan, dan pengawasan serta pengendalian. Peran parlemen sangat penting dalam fase persetujuan, fase pengawasan serta kontrol.

3. Yadi Supriadi (2017), Berjudul *Komunikasi Politik DPRD dalam Meningkatkan Peran Legislatif di Kota Bandung*. (Sumber : MediaTor, Vol 10 (1), Juni 2017, 25-36)

Penelitian ini mengkaji tiga pokok persoalan dalam identifikasi masalah, antara lain; (1) perencanaan komunikasi politik, (2) pesan komunikasi politik, dan (3) media komunikasi politik DPRD Kota Bandung dalam meningkatkan peran legislatif di Kota Bandung. Dengan menggunakan studi kasus, data penelitian dikumpulkan dari berbagai sumber yang variatif. Perencanaan komunikasi politik DPRD Kota Bandung dilakukan berdasarkan pesan-pesan yang disaring dari berbagai sumber seperti kegiatan reses, informasi media massa, dan rutinitas rapat dewan. Pesan yang disampaikan dalam komunikasi politik dijalankan berdasarkan perencanaan yang telah dibuat, namun sebagian besar pesan dijalankan berdasarkan mekanisme kerja yang baku.

Sementara itu media yang digunakan dalam melakukan komunikasi politik sangat beragam, mulai dari komunikasi langsung dengan masyarakat yang dikunjungi, sampai pemanfaatan media sosial seperti *website*, *twitter*, *instagram*, dan *facebook*. Sementara itu media yang digunakan dalam melakukan komunikasi politik sangat beragam, mulai dari komunikasi langsung dengan masyarakat yang dikunjungi, sampai pemanfaatan media sosial seperti *website*, *twitter*, *instagram*, dan *facebook*.

4. Zainul dan Yusuf Wibisono (2019) *Konflik politik antara gubernur dan DPRD DKI Jakarta dalam proses penetapan APBD 2015* (Sumber : Jurnal Sosial dan Humaniora Volume 4, Nomor 8, Tahun 2019)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa faktor-faktor penyebab terjadinya konflik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta Dalam Penetapan APBD Tahun 2015, serta untuk memahami pola yang digunakan dalam penyelesaian konflik politik antara Gubernur DPRD DKI Jakarta Dalam Penetapan APBD Tahun 2015.

Dari hasil temuan penelitian menyebutkan bahwa faktor utama penyebab konflik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta dalam penetapan APBD tahun 2015 adalah faktor pemerintahan daerah yang terbelah (*divided local government*), dan faktor perbedaan kepentingan politik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta. Konflik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta akhirnya menemukan titik temu setelah melalui proses panjang dalam upaya penyelesaiannya. Pola penyelesaian konflik yang digunakan adalah pendekatan mediasi, dengan mengikutsertakan

Kementerian Dalam Negeri RI dalam penyelesaian konflik tersebut, untuk menemukan titik temu yang saling menguntungkan kedua belah pihak.

5. Megawati, (2018) *Analisis Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Pembuatan Perda APBD di Provinsi Sulawesi Barat*. (Sumber : jurnal Ilmu Pemerintahan Volume 11, Nomor 2, Juli 2018 (53-65)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses perancangan, pembahasan, dan penetapan Perda (peraturan daerah) APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) di Provinsi Sulawesi Barat serta faktor yang berpengaruh di dalamnya. Metode Penelitian yang digunakan yaitu penelitian kualitatif dengan mengurai data secara deskriptif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara, dan studi pustaka, serta dokumentasi dengan menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa proses perancangan, pembahasan, dan penetapan dalam pembuatan Perda APBD di Provinsi Sulawesi Barat telah mengikuti prosedur penyusunan APBD yang ada. Namun, dalam proses perencanaan Perda APBD tidak maksimal. Hal ini di tunjukan dengan dikembalikannya KUA (Kebijakan Umum Anggaran) PPAS (prioritas plafon anggaran sementara) ke pihak eksekutif akibat adanya kendala seperti perubahan kelembagaan di lingkup pemerintahan Sulawesi Barat dan tidak sesuai dengan rancangan awal. Hal ini membuat proses pembahasan cenderung lamban dan dinamis. Sedangkan proses penetapannya dilakukan tepat waktu. Dalam proses tersebut melibatkan

pihak eksekutif dan legislatif, namun dalam hubungan antar keduanya terlihat tidak terlalu baik.

6. Avitta Karunia Dewi (2020), *Tugas Dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pelaksanaan Fungsi Anggaran Terhadap APBD Provinsi Jawa Tengah*. (Sumber : Jurnal Edukasi (Ekonomi, Pendidikan dan Akuntansi) Volume. 9 Nomor 1, Juni 2021)

Penelitian ini membahas tentang Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pelaksanaan Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Jawa Tengah, hambatan-hambatan yang dihadapi, dan upaya untuk mengatasi hambatan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif studi kasus. Data bersumber dari hasil wawancara dan studi kepustakaan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa DPRD Jawa Tengah memiliki fungsi yang penting dalam anggaran. Hambatan yang muncul berkaitan dengan terbatasnya dana, penyesuaian waktu dan kesibukan yang berbeda antara anggota DPRD, dan faktor komunikasi. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut adalah menambah dana, menyesuaikan waktu dan kesibukan, serta dorongan dari Badan Musyawarah agar seluruh anggota DPRD hadir dalam pembahasan APBD dengan eksekutif.

7. Marno Wance dan Suranto (2017) *Pola Relasi Eksekutif Dan Legislatif Pada Penyusunan Legislasi Daerah (Studi Di Pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan 2015)* (Sumber : Journal of Governance And Public Policy Vol. 4 No. 1 February 2017)

Penelitian ini ditunjukkan untuk mengukur dampak dari banyak terbitnya APBD Kabupaten Buru Selatan yang bermasalah (tidak tepat

waktu) yaitu dari tahun pembahasan 2010 sampai 2015 selalu terjadi tarik ulur kepentingan yang mengakibatkan keterlambatan penetapan APBD. oleh karenanya menjadi penting untuk dilakukan studi tentang (1), Pola Relasi Eksekutif dan Legislatif pada Pembahasan APBD Buru Selatan. (2), Faktor-faktor relasi eksekutif dan Legislatif Pada Pembahasan APBD.

Berdasarkan temuan penelitian dapat disimpulkan bahwa pertama, ditemukan tiga pola interaksi (akomodasi, dominasi, kompromi) namun di antara ketiga pola interaksi dari pada pembahasan kebijakan anggaran ditemukan adanya proses yang lebih mendominasi. Kedua, pola interaksi *decisional* yaitu pola pertentangan yang berlangsung pada perumusan (KUA) dan (PPAS) sehingga mengakibatkan keterlambatan penetapan APBD, pola interaksi kekuasaan yang terjadi tawar menawar (*bargaining*) untuk melakukan pertukaran kepentingan legislatif kepada Eksekutif yang tidak di akomodir Pada (RKA) SKPD. Ketiga, pola interaksi *Anticipated Reaction* yaitu Pemerintah Kabupaten Buru Selatan menerima kepentingan DPRD yang menjadi rekomendasi Reses untuk menjaga kestabilan pembahasan APBD Tahun 2015. Keempat, pola interaksi *Non Decisional* yaitu pihak legislatif menolak melakukan pembahasan KUA dan PPAS karena dari pihak eksekutif tidak menyerahkan dokumen Rencana Kerja Anggaran (RKA) dari masing-masing SKPD. Sedangkan Fakto-faktor yang mempengaruhi Pola Relasi eksekutif dan legislatif pada pembahasan APBD Tahun 2015 yaitu *Personal Background, Political Background*.

8. Syarifuddin, (2015) dengan judul *Dramaturgi Politik dan Kekuasaan dalam Penetapan Anggaran di Kabupaten Jembrana, Bali*. (Sumber : *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 211 (2015) 375 – 382)

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis kebijakan anggaran yang membuat pelayanan pendidikan dasar di Jembrana gratis. Penelitian ini dianalisis persepsi dan interpretasi publik dan pemerintah terhadap pendidikan. Analisis dilakukan dengan menggunakan Erving Goffman metode dramaturgi yang menampilkan panggung depan dan belakang tempat para aktor berinteraksi.

Studi menemukan bahwa untuk membuat kekuasaan pelaku anggaran, perlu diciptakan pola keterbukaan organisasi. Artinya dengan mengangkat masalah kebutuhan dasar, aktor kemudian akan menerima dukungan yang komprehensif.

9. Dr. Ifeanyi F. Didiugwu (2015) dengan judul *Analisis kebutuhan komunikasi dan struktur yang efektif Untuk kepemimpinan dalam layanan legislatif*. (Sumber *Global Journal of Political Science and Administration* Vol.3, No.2, pp.70-78, April 2015)

Badan legislatif, terlepas dari iklim atau konfigurasi politik, tidak dapat disangkal memainkan peran strategis dalam pertumbuhan dan konsolidasi demokrasi. Ini menjelaskan mengapa objek dalam lingkaran politik mengharapkan banyak dari legislatif. Karena peran strategis lembaga ini, Makalah ini, antara lain, mengungkapkan wadah komunikasi yang efektif dan efektif struktur layanan legislatif di Nigeria. Maklum, komunikasi yang efektif adalah yang terpenting layanan legislatif yang efektif.

Dengan menggunakan desain penelitian deskriptif, makalah ini menyimpulkan bahwa komunikasi yang efektif sangat penting bagi sistem legislatif yang produktif di Nigeria. Berdasarkan ini, kemudian direkomendasikan bahwa pembuat undang-undang harus memecah informasi legislatif menjadi unit-unit penting dan menjaga agar rantai transmisi informasi tetap pendek. Sekali lagi, juga disarankan agar keduanya cara proses komunikasi yang mendorong umpan balik harus lebih disukai di tempat linier komunikasi.

10. Junita, Afrah (2015) dengan judul *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perubahan Anggaran pada Pemerintahan Daerah*. (Sumber : Jurnal Manajemen dan keuangan, Vol.4, No. 2, November 2015)

Dalam *budgeting process*, perubahan anggaran (*rebudgeting*) merupakan hal yang lazim terjadi dan merupakan faktor penting di pemerintahan daerah (Forrester & Mullins, 1992). Sebagai kelanjutan dari proses anggaran, *rebudgeting* harus menjadi sarana di mana pemerintah dapat memenuhi tujuan yang bervariasi dan bahkan bertentangan dengan penganggaran, termasuk kontinuitas dan kontrol, perubahan dan akuntabilitas, dan fleksibilitas serta prediktabilitas (Wildavsky, 1988).

Re-budgeting merupakan komponen integral dari keseluruhan proses anggaran, yang diambil dari anggaran asli dengan tujuan untuk melakukan perbaikan untuk meningkatkan anggaran asli (Rubin, 1990). Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan, dibahas bersama antara DPRD dengan pemerintah daerah dalam rangka

penyusunan prakiraan perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan.

11. Syahrini, Hafied Cangara dan Sumbangan Baja (2014) dengan judul *Konflik Dalam Komunikasi Politik Antara Legislatif Dan Eksekutif Dalam Menyikapi Rencana RTRW Di Kabupaten Bulukumba*. (Sumber : Jurnal Komunikasi KAREBA Vol. 3, No. 4 Oktober – Desember 2014)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pola hubungan komunikasi antara eksekutif dan legislatif beserta kendala dan masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan kewenangan dan bentuk konflik yang terjadi antara eksekutif dan legislatif dalam penyusunan Perda RTRW Kabupaten Bulukumba. Metode yang digunakan yaitu pendekatan kualitatif. Data yang diperoleh secara langsung dengan menggunakan wawancara terhadap informan tentang konflik dalam komunikasi politik legislatif daerah dalam menyikapi kebijakan Bupati Bulukumba selaku eksekutif, tentang Ranperda RT/RW Kabupaten Bulukumba. Data dalam penelitian ini menggunakan analisis data model komponensial (*componential analysis*).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pola hubungan komunikasi antara eksekutif dan legislatif dalam penyelesaian konflik dalam penetapan Perda RT/RW Kabupaten Bulukumba yaitu melalui proses komunikasi organisasi formal dan komunikasi organisasi informal. Bentuk konflik yang terjadi antara eksekutif dan legislatif dalam penyusunan Perda RT/RW Kabupaten Bulukumba adalah konflik antar organisasi, yakni antara lembaga eksekutif dan legislatif Kabupaten Bulukumba.

Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kewenangan dalam meningkatkan hubungan kerja antara eksekutif dan legislatif diantaranya adalah kerancuan data yang dituangkan eksekutif dalam *draft* Naskah Akademis RT/RW dan kurangnya pemahaman legislatif terhadap RT/RW sehingga tidak ada tanggapan kritis dari legislatif dalam perumusan ini. Sedangkan upaya untuk meningkatkan hubungan kerja antara eksekutif dan legislatif yaitu dengan mengesampingkan kepentingan-kepentingan individual dan mengutamakan kepentingan masyarakat.

12. Kenny R. Carundeng, Ridwan Papatungan dan J.P.M Tangkudung (2016). *Pola Komunikasi Politik Anggota DPRD Kota Kotamobagu*. (Sumber : E-journal "Acta Diurna" Volume V. No.2. Tahun 2016)

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif serta menjadikan teori fenomenologi sebagai teori acuan agar peneliti bisa meneliti secara langsung segala kejadian atau fenomena yang terjadi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa anggota DPRD harus menjadikan prinsip-prinsip partai yang mengusungnya sebagai acuan dalam menentukan sebuah pandangan fraksi yang nantinya akan dikemukakan dalam rapat paripurna. Selanjutnya anggota DPRD mempunyai hak prerogatif dalam mengambil suatu keputusan yang artinya tidak bisa diintervensi oleh pihak manapun termasuk pihak eksekutif, namun ketika terjadi komunikasi yang intens antara DPRD dan pihak eksekutif maka segala perbedaan pandangan bisa disatukan, agar proses pengambilan keputusan di sidang paripurna berjalan dengan baik.

Dari hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa telah terjadi komunikasi yang efektif antara anggota DPRD dengan partai politik dan pihak eksekutif dalam pengambilan suatu keputusan sehingga menghasilkan beberapa pola komunikasi politik. Maka saran yang dapat dikemukakan yaitu: kiranya anggota DPRD tetap solid dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dengan tetap menomor satukan kepentingan rakyat.

13. Moh. Eddy D. Soeparno. *Dinamika Politik Anggaran: Interaksi Eksekutif-Legislatif dalam Kebijakan Anggaran Penanganan COVID-19 di Indonesia dan Singapura* (Sumber : *Politica* Vol. 13 No. 1 Mei 2022).

Riset ini mendeskripsi dan menganalisa perbandingan proses interaksi eksekutif-legislatif dalam pembentukan konsensus politik terkait kebijakan anggaran penanganan Covid-19 di Indonesia dan Singapura. Riset tersebut menggunakan pendekatan institusionalisme baru, teori politik anggaran serta teori anggaran kritis. Temuan dalam riset ini menunjukkan bahwa terdapat perbedaan signifikan pada karakteristik anggaran krisis dari sisi prosedur distribusi kekuasaan, dan jenis konflik yang berlaku di Indonesia dan Singapura. Pertama, pada aspek prosedur pembentukan anggaran krisis di Singapura berupa mekanisme penarikan dana *national reserves* sedangkan prosedur anggaran krisis di Indonesia dibentuk dengan Perppu yang menyerahkan mekanisme pembentukan anggaran melalui peraturan presiden.

Kedua, aspek distribusi kekuasaan dalam anggaran krisis Singapura yang menyangkut *national reserves* dipegang oleh presiden

sedangkan distribusi kekuasaan dalam anggaran krisis Indonesia meliputi perluasan kewenangan pemerintah dan lembaga keuangan negara dan memperkecil kewenangan parlemen berdasarkan Perppu. Ketiga, jenis konflik anggaran krisis Singapura menyangkut masalah transparansi *national reserves*, sedangkan di Indonesia konflik anggaran krisis menyangkut masalah imunitas hukum dan pemangkasan fungsi *budgeting* parlemen berdasarkan Perppu.

Selain aspek karakteristik anggaran prosedur distribusi kekuasaan dan jenis konflik antara kedua negara tersebut, poin yang juga menarik adalah model sistem politik sebuah negara (sistem presidensialisme/parlementer; sistem multi-partai/dwi-partai; dan sistem otonomi daerah/*city state* sentralistik) akan mempengaruhi pola interaksi eksekutif legislatif dalam politik anggaran Covid-19.

Tabel 2.3

Matriks Persamaan dan Perbedaan Penelitian Terdahulu dan Hasil Kajian Disertasi ini

No	Penulis, tahun dan judul	Hasil kajian	Persamaan	Perbedaan
1	Ignacio Arana Araya, (2017) <i>Budgetary Negotiations: How the Chilean Congress Overcomes its Constitutional Limitation</i>	Badan legislatif Chili dapat menghindari pembatasan anggaran ketat yang diatur oleh konstitusional Chili, pada rentang waktu tahun 1991-2010 dengan cara <i>through marginal notes</i> dan <i>through specifications</i> . Legislator Chili memiliki kecenderungan menyukai perubahan dengan cara non konstitusional daripada mengubah konstitusi mereka sebab akan memerlukan tantangan yang sangat besar .	Objek penelitian terkait dengan Politik anggaran dan perilaku anggota legislatif	Penelitian ini tidak hanya terfokus pada keterlibatan legislatif dalam proses penganggaran namun juga melibatkan eksekutif.
2	Zdenka Mansfeldová (2005), <i>Executive-</i>	Dalam riset ini, tahap paling penting dari proses negosiasi	Objek penelitian	Penelitian ini tidak hanya

No	Penulis, tahun dan judul	Hasil kajian	Persamaan	Perbedaan
	<i>Legislative Relations in the Budgeting Process in the Czech Republic</i>	adalah pemaparan yang jelas tentang jumlah pengeluaran yang wajib, total penerimaan anggaran serta sebaran anggaran Negara dan anggaran kabupaten/kota . selain itu dijelaskan bahwa terdapat empat tahapan utama dalam proses anggaran: perumusan, persetujuan, pelaksanaan, dan pengawasan serta pengendalian.	terkait dengan Politik anggaran pada eksekutif dan legislatif	menyangkut Politik anggaran melainkan juga melihat lebih jauh komunikasi politik yang terjadi antara eksekutif dan legislatif dalam proses pembahasan APBD Perubahan.
3	Yadi Supriadi (2017), Berjudul Komunikasi Politik DPRD dalam Meningkatkan Peran Legislatif di Kota Bandung.	Pesan yang disampaikan dalam komunikasi politik dijalankan berdasarkan perencanaan yang telah dibuat, namun sebagian besar pesan dijalankan berdasarkan mekanisme kerja yang baku. Sementara itu media yang digunakan dalam melakukan komunikasi politik sangat beragam, mulai dari komunikasi langsung dengan masyarakat yang dikunjungi, sampai pemanfaatan media sosial seperti website, twitter,instagram, dan facebook.	Objek penelitian yakni komunikasi politik di DPRD	Terletak pada objek komunikasi politik di mana penelitian ini lebih pada fungsi legislasi secara umum
4	Zainul dan Yusuf Wibisono (2019) Konflik politik antara gubernur dan DPRD DKI Jakarta dalam proses penetapan APBD 2015	aktor utama penyebab konflik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta dalam penetapan APBD tahun 2015 adalah faktor pemerintahan daerah yang terbelah (divided local government), dan faktor perbedaan kepentingan politik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta. Konflik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta akhirnya menemukan titik temu setelah melalui proses panjang dalam upaya penyelesaiannya. Pola penyelesaian konflik yang digunakan adalah pendekatan mediasi, dengan mengikutsertakan Kementerian Dalam Negeri RI dalam penyelesaian konflik tersebut, untuk menemukan titik temu yang saling menguntungkan	Objek penelitian yakni komunikasi politik antara legislatif dan eksekutif	Terletak pada objek pembahasan di DPRD dimana dalam penelitian ini lebih menekankan pada konflik antara DPRD dan Gubernur dalam pembahasan APBD

No	Penulis, tahun dan judul	Hasil kajian	Persamaan	Perbedaan
		kedua belah pihak.		
5	(Megawati, 2018) dengan judul Analisis Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Pembuatan Perda APBD di Provinsi Sulawesi Barat.	proses perancangan, pembahasan, dan penetapan dalam pembuatan Perda APBD di Provinsi Sulawesi Barat telah mengikuti prosedur penyusunan APBD yang ada. Namun, dalam proses perencanaan Perda APBD tidak maksimal.	Objek penelitian yakni pembahasan perda APBD di tingkat provinsi Sulawesi Barat	Penelitian ini lebih menekankan pada hubungan legislatif dan eksekutif serta memfokuskan pada pembahasan APBD Pokok
6	Avitta Karunia Dewi (2020), Tugas Dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pelaksanaan Fungsi Anggaran Terhadap APBD Provinsi Jawa Tengah.	DPRD Jawa Tengah memiliki fungsi yang penting dalam anggaran. Hambatan yang muncul berkaitan dengan terbatasnya dana, penyesuaian waktu dan kesibukan yang berbeda antara anggota DPRD, dan faktor komunikasi. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut adalah menambah dana, menyesuaikan waktu dan kesibukan, serta dorongan dari Badan Musyawarah agar seluruh anggota DPRD hadir dalam pembahasan APBD dengan eksekutif.	Objek penelitian yakni tugas DPRD dalam fungsi anggaran	Penelitian ini lebih menekankan pada pelaksanaan fungsi DPRD dalam pembahasan anggaran
7	Marno Wance dan Suranto (2017) Pola Relasi Eksekutif Dan Legislatif Pada Penyusunan Legislasi Daerah (Studi Di Pembahasan APBD Kabupaten Buru Selatan 2015)	Ditemukan tiga pola interaksi (akomodasi, dominasi, kompromi) namun di antara ketiga pola interaksi dari pada pembahasan kebijakan anggaran ditemukan adanya proses yang lebih mendominasi. Kedua, pola interaksi decisional yaitu pola pertentangan yang berlangsung pada perumusan (KUA) dan (PPAS) sehingga mengakibatkan keterlambatan penetapan APBD, pola interaksi kekuasaan yang terjadi tawar menawar (bargaining) untuk melakukan pertukaran kepentingan legislatif kepada Eksekutif yang tidak diakomodir Pada (RKA) SKPD. Ketiga, pola interaksi Anticipated Reaction	Fokus kajian yakni pembahasan APBD	Penelitian ini lebih menekankan pada relasi eksekutif dan legislatif dalam pembahasan anggaran APBD perubahan

No	Penulis, tahun dan judul	Hasil kajian	Persamaan	Perbedaan
		yaitu Pemerintah Kabupaten Buru Selatan menerima kepentingan DPRD yang mejadi rekomendasi Reses untuk menjaga kestabilan pembahasan APBD Tahun 2015.Keempat, Pola interaksi Non Decisional yaitu pihak legislatif menolak melakukan pembahasan KUA dan PPAS karena dari pihak eksekutif tidak menyerahkan dokumen Rencana Kerja Anggaran (RKA) dari masing-masing SKPD. Sedangkan Fakto-faktor ang mempengaruhi Pola Relasi eksekutif dan legislatif pada pembahasan APBD Tahun 2015 yaitu Personal Background, Political Background.		
8	(Syarifuddin, 2015) <i>Dramaturgi Politik dan Kekuasaan dalam Penetapan Anggaran di Kabupaten Jembrana, Bali.</i>	Untuk membuat Untuk kekuasaan pelaku anggaran, perlu diciptakan pola keterbukaan organisasi. Artinya dengan mengangkat masalah kebutuhan dasar, aktor kemudian akan menerima dukungan yang komprehensif.	Objek penelitian yakni terkait penetapan anggaran daerah	Penelitian ini lebih fokus pada kajian dramaturgi poitik eksekutif dan legislatif
9	Dr. Ifeanyi F. Didiugwu (2015) dengan judul <i>Analisis kebutuhan komunikasi dan struktur yang efektif Untuk kepemimpinan dalam layanan legislatif.</i>	komunikasi yang efektif sangat penting bagi sistem legislatif yang produktif di Nigeria. Berdasarkan ini, itu Direkomendasikan bahwa pembuat undang-undang harus memecah informasi legislatif menjadi unit-unit penting dan menjaga agar rantai transmisi informasi tetap pendek.	Pembahasan terkait komunikasi politik legislatif	Penelitian ini lebih menekankan pada komunikasi politik di internal badan legislatif
10	(Junita, 2015) dengan judul <i>Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perubahan Anggaran pada Pemerintahan Daerah</i>	Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan, dibahas bersama antara DPRD dengan pemerintah daerah dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan.	Objek penelitian yakni pada pembahasan anggaran perubahan pada APBD perubahan.	Penelitian ini lebih fokus pada faktor yang mempengaruhi perubahan anggaran daerah.
11	Syahruni, Hafied Cangara dan Sumbangan Baja (2014) dengan judul <i>Konflik Dalam Komunikasi Politik</i>	pola hubungan komunikasi antara eksekutif dan legislatif dalam penyelesaian konflik dalam penetapan Perda RTRW Kabupaten Bulukumba yaitu melalui proses komunikasi	Objek penelitian yakni komunikasi politik antara eksekutif dan	Penelitian ini lebih menekankan pada pola hubungan legislatif dan

No	Penulis, tahun dan judul	Hasil kajian	Persamaan	Perbedaan
	Antara Legislatif Dan Eksekutif Dalam Menyikapi Rencana RTRW Di Kabupaten Bulukumba.	organisasi formal dan komunikasi organisasi informal.	legislatif dalam perumusan legislasi daerah	eksekutif
12	Kenny R. Carundeng, Ridwan Papatungan dan J.P.M Tangkudung (2016) dengan judul Pola Komunikasi Politik Anggota DPRD Kota Kotamobagu	komunikasi yang efektif antara anggota DPRD Kota Kotamobagu dengan partai politik dan pihak eksekutif dalam pengambilan suatu keputusan sehingga menghasilkan beberapa pola komunikasi politik.	Objek penelitian yakni komunikasi politik legislatif	Penelitian ini lebih menekankan pada komunikasi antara anggota DPRD, partai politik dan eksekutif
13	Moh. Eddy D. Soeparno (2022) Dinamika Politik Anggaran: Interaksi Eksekutif-Legislatif dalam Kebijakan Anggaran Penanganan COVID-19 di Indonesia dan Singapura.	Terdapat perbedaan signifikan pada karakteristik anggaran krisis dari sisi prosedur distribusi kekuasaan, dan jenis konflik yang berlaku di Indonesia dan Singapura. Sistem politik dengan dwi-partai dan <i>city-state</i> yang tersentral oleh perdana menteri yang kuat (Singapura) cenderung lebih mudah mencapai konsensus dalam politik anggaran, sedangkan sistem politik dengan presidensialisme-multipartai dan otonomi daerah (Indonesia) cenderung lebih sulit untuk mencapai konsensus dalam politik anggaran	Objek penelitian terkait dengan Politik anggaran antara eksekutif dan legislatif	Penelitian ini dilakukan dalam skala lokal yaitu di Sulawesi Barat

2.13 Kerangka Pikir

Komunikasi politik yang baik merupakan hal penting dalam membangun kesepakatan antara eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan *good governance*. Hal ini agar terjadi kerja sama yang baik dalam merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi program pemerintah untuk kesejahteraan masyarakat. Salah satu proses politik penting yang membutuhkan kerja sama yang baik antara eksekutif dan

legislatif yakni pada pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBD) setiap tahunnya.

Adapun pedoman penyusunan APBD secara formal diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021 sebagaimana pembahasan APBD Perubahan pada tahun tersebut yang menjadi fokus penelitian ini.

Pembahasan APBD Perubahan Provinsi Sulawesi Barat tahun 2021 dianggap memiliki masalah. Hal ini karena adanya penurunan anggaran sekitar 11,83 persen. Selain itu, munculnya Pandemi Covid-19 membuat perlu adanya *refocusing* anggaran untuk sektor kesehatan dan penanganan pandemi. Hal ini membuat banyak program yang mengalami pemangkasan anggaran bahkan hingga penundaan pelaksanaan program.

Penelitian ini berkaitan dengan model titik temu komunikasi politik antara legislatif dan eksekutif dalam penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Perubahan tahun 2021 di Provinsi Sulawesi Barat. Dalam mencapai tujuan tersebut, penelitian mendeskripsikan dan menganalisis beberapa indikator atau elemen meliputi dinamika komunikasi politik, peran dan kepentingan serta tinjauan fraksi, titik krusial

yang memungkinkan terjadinya *deadlock* dan kemampuan serta kompetensi anggota DPRD.

Pembahasan APBD Perubahan di Provinsi Sulawesi Barat dianalisis dengan pendekatan model komunikasi politik, teori konflik, teori lobi dan negosiasi, interaksi kekuasaan, faktor objektif dan faktor subjektif serta konsep penganggaran negara dan pemerintah daerah.

Dalam pembahasan APBD maupun APBD Perubahan, sangat erat kaitannya dengan interaksi kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Interaksi ini berjalan formal maupun informal. Interaksi dalam pembahasan ini tak hanya dalam ruang formal yang prosedural, tetapi juga dengan perdebatan skala prioritas serta proses *lobby* secara informal dengan melibatkan instrumen kekuasaan seperti partai politik dan organisasi sipil yang konsen pada pengawasan penganggaran daerah.

Rumitnya perdebatan dan tarik menarik kepentingan antara eksekutif dan legislatif, maupun diinternal legislatif yang melibatkan lintas fraksi membuat interaksi kekuasaan ini menarik untuk menjadi analisis interaksi kekuasaan dalam pembahasan APBD Pokok maupun perubahan. Adapun analisis interaksi kekuasaan model komunikasi politik Damsar (2010 : 216-220) yang meliputi model linear, model interaksi dan model transaksional.

Dalam menganalisis interaksi kekuasaan dengan pola komunikasi politik antara legislatif dan eksekutif, maka indikator komunikasi politik yang digunakan yakni konsep yang dipaparkan Cangara, (2009:37). Dimana indikator komunikasi politik meliputi Komunikator Politik, Pesan

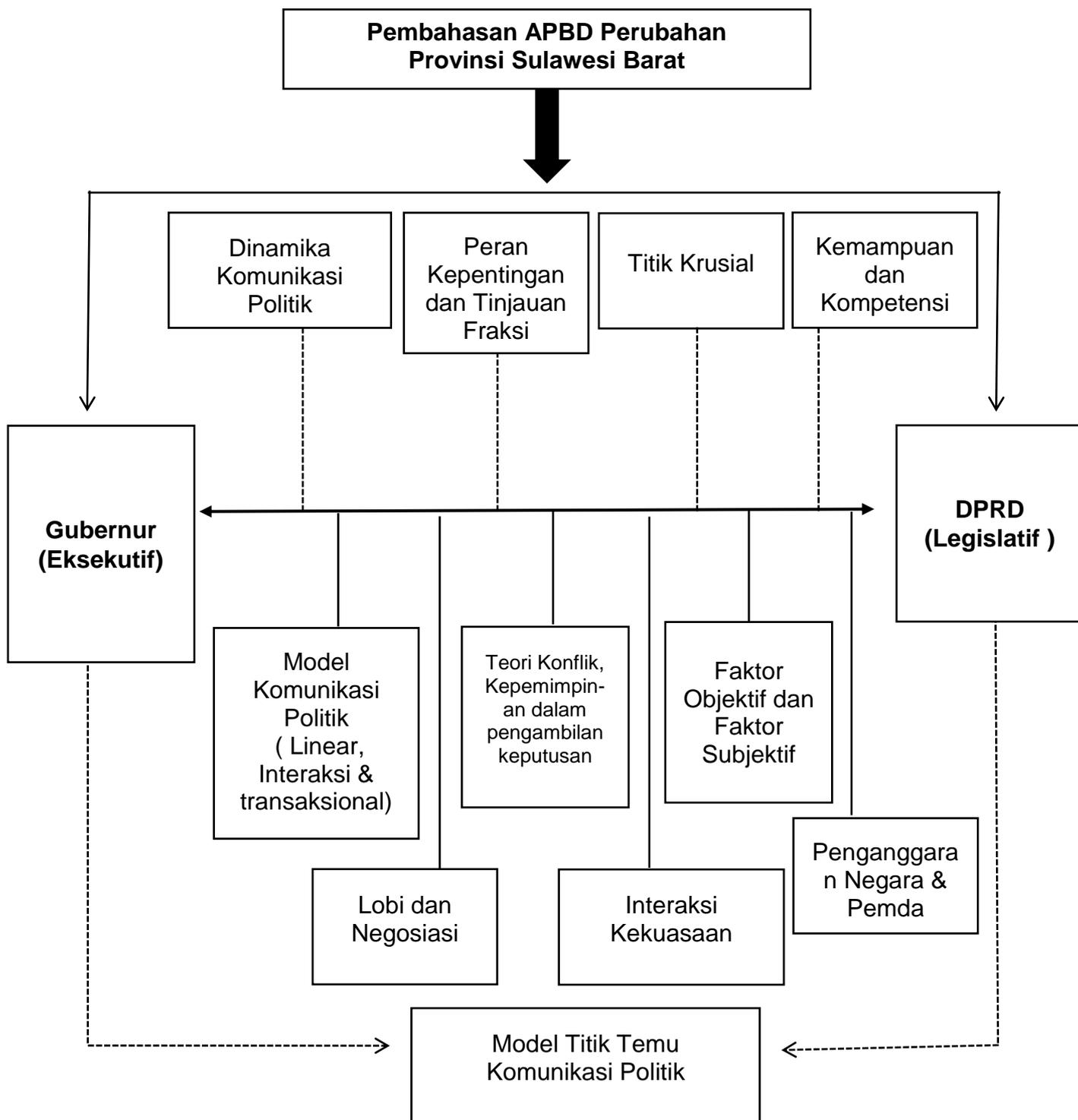
Politik, Saluran atau Media Politik, Penerima Pesan Politik dan Efek atau Pengaruh

Adapun untuk menganalisis faktor yang mempengaruhi proses pembahasan APBD Perubahan Tahun 2020 dengan menggunakan konsep Ann Seidman, et. al: (2001:117). Adapun 7 faktor yang mempengaruhi proses pembuatan legislasi dapat dipilah menjadi dua kategori faktor penyebab, yaitu faktor subjektif dan faktor objektif. Faktor subjektif terdiri atas *Interest* dan *Ideology*. Sedangkan faktor objektif terdiri atas: *Rule*, *Opportunity*, *Capacity*, *Communication*, dan *Process*.

Dalam hal menganalisis terkait titik krusial pembahasan APBD yakni dengan pendekatan teori konflik. Dalam hal kapasitas kompetensi penguasaan anggaran selanjutnya dianalisis berdasarkan kapasitas penguasaan kebijakan fiskal dan pedoman penyusunan APBD.

Dari analisis ini, maka akan dirumuskan model komunikasi politik yang efektif digunakan legislatif dan eksekutif dalam pembahasan APBD Perubahan dengan merujuk pada studi kasus pembahasan dan penetapan APBD Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2021.

Gambar 2.7
Kerangka Pikir



Sumber : Diolah Penulis

2.14 Asumsi Dasar

1. Dinamika komunikasi politik negosiasi antara legislatif – eksekutif dalam penetapan APBD Perubahan Provinsi Sulawesi Barat tahun 2021 tidak dapat dihindarkan sebab pada pembahasan APBD Perubahan tahun 2021 diindikasikan terdapat interaksi kekuasaan dan kepentingan yang begitu signifikan. Oleh karena itu, perbedaan orientasi kepentingan akan mewarnai proses pembahasan APBD Perubahan terlebih Eksekutif (Gubernur) dan Legislatif (DPRD) bisa saja memiliki visi misi yang berbeda.
2. Peran, kepentingan dan tinjauan fraksi partai politik di DPRD Sulawesi Barat bertumpu pada mekanisme dan interaksi fraksi dengan masyarakat melalui instrumen yang ada misalnya Reses, *Hearing Dialog*, Sosper dan sebagainya untuk menampung aspirasi masyarakat kemudian di perjuangkan dalam penyusunan APBD pokok atau perubahan tahun 2021. Pada tahapan tersebut dapat diidentifikasi peran, kepentingan serta tinjauan fraksi DPRD dalam penyusunan APBD Perubahan 2021.
3. Titik krusial yang mungkin terjadi '*deadlock*' untuk dipecahkan dalam setiap penetapan APBD Perubahan Provinsi Sulawesi Barat pada tahun 2021 diindikasikan terjadi ketika eksekutif dan legislatif sama-sama mempertahankan argumen mereka dalam proses mempertahankan program atau pos anggaran yang dianggap penting

dan krusial. Tahapan ini juga mengindikasikan terjadinya proses negosiasi baik melalui cara formal maupun informal.

4. Kemampuan dan kompetensi para anggota DPRD Provinsi Sulawesi Barat dalam penguasaan keuangan (*budgeting*) dan fiskal dalam penetapan APBD Perubahan Provinsi Sulawesi Barat diindikasikan variatif sebab anggota DPRD memiliki latar belakang pendidikan, profesi, serta pengalaman dalam hal penganggaran yang berbeda-beda.
5. Model komunikasi politik negosiasi antara legislatif dengan eksekutif yang terjadi pada pembahasan APBD perubahan tahun 2021 di Sulawesi Barat diindikasikan memiliki perbedaan dengan model komunikasi politik negosiasi yang terjadi di daerah lain sebab aktor politik, kepentingan politik, pola komunikasi politik, interaksi kekuasaan, konflik yang terjadi dan lain sebagainya turut menentukan corak model komunikasi politik negosiasi yang terjadi pada pembahasan APBD Perubahan Sulawesi Barat tahun 2021.