

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teoritis

1. Relasi Kekuasaan

Menurut pemikiran Ebyhara, ada kata kunci dari gejala kekuasaan selain pengaruh, yaitu hubungan atau relasi. Dikatakan bahwa kekuasaan hanya dimungkinkan dari manusia yang saling berhubungan, yang saling membawa pengaruh, lahir dari perbedaan antara satu manusia dengan manusia lainnya.¹³ Sedangkan untuk istilah pengaruh sendiri, dikatakan sebagai salah satu kata kunci dari gejala kekuasaan tersebut, yakni istilah pengaruh tersebut lebih mengacu pada proses atau aktivitas (tindakan mempengaruhi). Sehingga untuk mendapatkan kekuasaan, seseorang maupun kelompok harus memposisikan dirinya untuk menjadi kekuatan yang mampu mengubah kesadaran, cara pandang ataupun tingkah laku orang lain. Jadi istilah pengaruh sendiri, berkaitan dengan hubungan kita dengan orang lain.¹⁴

Berkenaan dengan kekuasaan, menurut pandangan Ebyhara, bahwa diantara banyaknya bentuk kekuasaan, kekuasaan politik menjadi salah satunya. Ebyhara mengemukakan bahwa untuk definisi kekuasaan tersebut, tergantung pada bagaimana kita mendefinisikan istilah politik itu sendiri.

¹³ Abu Bakar Ebyhara, *Pengantar Ilmu Politik*. (Ar-Ruzz Media: Jogjakarta, 2014),p.175

¹⁴ Ibid.,p.86

Apabila politik tersebut diartikan kedalam makna yang formal dalam kaitannya negara dan hukum, maka kekuasaan bisa diartikan sebagai kekuasaan negara atau yang didapatkan dengan cara menguasai negara. Akan tetapi jika politik diartikan sebagai urusan orang banyak, maka kekuasaan merupakan kemampuan seseorang ataupun kelompok untuk memengaruhi kebijakan umum melalui lembaga-lembaga atau proses membuat kebijakan. Sarana memperoleh kekuasaan pun melalui alat-alat dan lembaga politik. Sehingga kekuasaan itu dijalankan dengan memanfaatkan sarana-sarana dan lembaga-lembaga politik yang ada.¹⁵

Adanya kepemilikan atas alat-alat atau saranapun dapat membantu terjadinya kekuatan menguasai. Maksud hal tersebut yaitu, kekuasaan melekat pada orang atau kelompok yang memiliki alat-alat yang membantunya untuk berkuasa. Misalnya, kepemilikan seseorang terhadap barang-barang, alat-alat atau benda yang membuatnya kian kuat dan bisa membuat orang lain berada dibawah pengaruh kekuasaannya. Sehingga menurut pemikiran Ebyhara, bentuk hubungan atau relasi kekuasaan itu menunjukkan gejala ada yang ada yang mendominasi dan didominasi, mempengaruhi dan dipengaruhi, ada yang menguasai dan dikuasai, ada yang memerintah dan diperintah dan ada yang mengontrol dan dikontrol,

Pemikiran lainnya datang dari pemikiran Michel Foucault yang dikenal sebagai seorang ahli sosiologi dan ahli teori post-strukturalis ini, memiliki cara pandangya sendiri dalam memaknai kekuasaan. Kekuasaan

¹⁵ Ibid.,p.178

menurut pemikiran Michel Foucault tersebut dilihat sebagai relasi, suatu pola hubungan dengan semua konsekuensinya.¹⁶ Kekuasaan menurut pemikiran Foucault tersebut, ada dimana-mana. Maksudnya adalah kekuasaan itu tidak dimiliki dan dipraktikkan dalam suatu ruang lingkup dimana ada banyak posisi secara strategis berkaitan antara yang satu dengan yang lain. Akan tetapi, kekuasaan itu menyebar tanpa bisa dilokalisasi dan meresap ke dalam seluruh jalinan sosial. Kekuasaan itu beroperasi dan bukan dimiliki oleh oknum siapa pun dalam relasi-relasi pengetahuan, ilmu, lembaga-lembaga, serta sifatnya menormalisasikan susunan-susunan masyarakat.

2. Kekuasaan

Sebagaimana yang diketahui bahwa kekuasaan menjadi salah satu bahasan yang dibahas oleh ilmuwan politik, salah satunya adalah pemikiran dari Miriam Budiardjo yang mengemukakan tentang apa itu kekuasaan. Menurut pemikiran Budiardjo, kekuasaan itu diartikannya sebagai kemampuan seorang pelaku baik itu individu maupun kelompok untuk mempengaruhi perilaku orang lain, sehingga perilakunya tersebut menjadi sesuai dengan yang dikehendaki atau yang diinginkan oleh orang yang memiliki kekuasaan tersebut.¹⁷

Pengertian lainnya muncul dari pemikiran Ramlan Surbakti, menurut pemikiran Surbakti, kekuasaan itu dapat diartikan sebagai kemampuan seseorang maupun sekelompok orang dalam menggunakan

¹⁶ Muhtar Haboddin dan Muh.Arjul, Pengantar Ilmu Politik (Universitas Bramjaya Press: Malang, 106),p.87

¹⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2008),p.60

sumber-sumber pengaruh seperti kekayaan harta benda (ekonomi), jabatan, status sosial dan lain sebagainya untuk mempengaruhi proses pembuatan serta pelaksanaan keputusan politik. Sehingga adanya keputusan politik tersebut bisa menguntungkan baik bagi dirinya sendiri, kelompoknya maupun masyarakat pada umumnya.¹⁸

Menurut Surbakti, bahwa untuk memahami gejala politik kekuasaan maka kekuasaan dapat ditinjau dari enam dimensi diantaranya:

- 1) Jabatan dan Pribadi. Dalam masyarakat yang maju dan juga mapan, kekuasaan itu terkandung erat dalam jabatan-jabatan seperti jabatan presiden dan lainnya. Sedangkan dalam masyarakat sederhana, kekuasaan itu didasarkan atas kualitas pribadi tampak lebih menonjol dibandingkan kekuasaan yang terkandung dalam jabatan.
- 2) Positif dan Negatif. Kekuasaan dipandang positif jika adanya sumber-sumber kekuasaan digunakan untuk mencapai tujuan yang dianggap penting dan diharuskan. Sedangkan kekuasaan dipandang negatif, apabila sumber-sumber kekuasaan tersebut digunakan untuk mencegah pihak lain dalam mencapai tujuannya, yang tidak hanya dipandang merugikan tetapi dipandang tidak perlu.
- 3) Konsensus dan Paksaan. Apabila melihat kekuasaan dengan menenankan pada aspek konsensus, maka akan cenderung melihat elit politik itu sebagai orang yang sedang berusaha menggunakan kekuasaan untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat secara keseluruhan. Sedangkan

¹⁸ Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik (PT Grasindo, Jakarta: 2010),p. 73

jika kekuasaan itu lebih menekankan terhadap aspek paksaan, maka akan cenderung memandang politik itu sebagai perjuangan, dominasi, pertentangan dan konflik.

- 4) Potensial dan aktual. Seseorang dipandang memiliki kekuasaan potensial itu apabila memiliki sumber-sumber kekuasaan seperti jabatan, status sosial yang tinggi, kekaayaan, tanah, senjata, pengetahuan dan informasi serta popularitas. Sedangkan seseorang dipandang mempunyai kekuasaan aktual tersebut, jika seseorang yang memiliki sumber-sumber kekuasaan tadi, telah menggunakannya kedalam kegiatan politik secara efektif (guna mencapai tujuannya).
- 5) Langsung dan Tidak Langsung. Kekuasaan langsung adalah penggunaan sumber-sumber kekuasaan yang digunakan untuk mempengaruhi pembuat dan pelaksana keputusan politik secara langsung tanpa perantara. Sedangkan kekuasaan tidak langsung adalah seseorang tersebut menggunakan perantara pihak lain yang diperkirakan memiliki pengaruh yang lebih besar terhadap pembuat dan pelaksana keputusan politik.
- 6) Implisit dan Eksplisit. Kekuasaan implisit merupakan pengaruh yang dapat dirasakan akan tetapi tidak dapat terlihat. Sedangkan kekuasaan eksplisit merupakan pengaruh yang secara jelas dapat dirasakan dan juga jelas terlihat.¹⁹

¹⁹ Ibid.,p.75

3. Kebijakan Publik

Berkenaan dengan kebijakan publik, literatur ilmu politik tradisional dipenuhi dengan berbagai macam definisi-definisi tentang kebijakan publik. Istilah publik sendiri, secara etimologis merupakan kata serapan dari bahasa Inggris yaitu *public*. Dalam bahasa Inggris, kata *public* tersebut erat kaitannya dengan segala sesuatu yang menyangkut orang banyak atau masyarakat.²⁰

Beranjak dari pemaparan diatas, menurut pemikiran Suharno, kata publik itu bisa diartikan sebagai negara, bisa masyarakat, sistem politik, administrasi bahkan perusahaan. Sehingga menurut pemikiran Suharno, kebijakan publik itu bisa diartikan sebagai respon suatu sistem politik melalui kekuasaan pemerintah terhadap permasalahan yang ada dimasyarakat. Secara sederhananya, kebijakan publik itu adalah keputusan pemerintah untuk memecahkan masalah publik.²¹

Pengertian lain yang hampir senada dengan pemikiran Suharno, datang dari pemikiran Ranjabar yang menjelaskan bahwa kebijakan publik itu adalah keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Oleh karena itu, kebijakan publik memiliki ciri khas yakni keputusan politik itu sebagai otoritas dalam sistem politik, sebagaimana yang disebutkan oleh David Eston. sehingga seperti eksekutif, legislatif, administrator, para hakim dan lainnya, semuanya itu adalah orang-orang yang memiliki otoritas dalam sistem politik untuk memformulasikan

²⁰ Agustino, op.cit.,p.7

²¹ Suharno, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses Dan Analisis Kebijakan* (Yogyakarta: Ombak, 2013),p.5

kebijakan publik. orang-orang tersebut yang dalam kesehariannya terlibat langsung dengan urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu permasalahan tertentu.²²

Pengertian pakar-pakar diataspun senada dengan apa yang diutarakan oleh pemikiran James Anderson, yang mengemukakan kebijakan publik sebagai berikut:

“Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan”.²³ (Ranjabar, 2016: 250)

Menurut pemikiran Thomas Dye, menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*).²⁴ melihat hal itu, penulis menyimpulkan bahwa kebijakan itu bukan berarti ketika pemerintah melakukan tindakan sesuatu untuk memecahkan masalah yang ada, akan tetapi ketika pemerintah tak melakukan tindakan apapun, itu juga termasuk kedalam kebijakan publik.

a. Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan disebut juga dengan istilah perumusan kebijakan. Formulasi atau perumusan kebijakan ini tidak selamanya menghasilkan suatu peraturan, aturan administratif yang diusulkan, maupun perintah eksekutif. Para pembuat kebijakan dapat pula

²² Jacobus Ranjabar, *Pengantar Ilmu Politik: Dari Ilmu Politik Sampai Politik di Era Glonalisasi* (Bandung: Alfabeta, 2016),p.

²³Ibid.,p.250

²⁴Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013),p. 2

memutuskan untuk tidak mengambil tindakan apapun terhadap masalah publik yang terjadi. Sehingga menurut pemikiran Agustino, formulasi kebijakan harus serta merta dipahami sebagai sebuah proses.²⁵

Penuturan senadapun dikemukakan oleh Winarno, yang memandang formulasi kebijakan adalah suatu proses. Hal tersebut dapat dipandang dalam dua macam kegiatan. Pertama, kegiatan tersebut memutuskan secara umum hal-hal apa saja yang harus dilakukan, ataupun adanya perumusan diarahkan guna memperoleh kesepakatan tentang alternatif kebijakan yang dipilih. Adanya keputusan yang menyetujui adalah hasil proses seluruhnya. Kedua, kegiatan itu diarahkan pada bagaimana cara keputusan kebijakan dibentuk, yang dalam hal ini suatu keputusan mencakup tindakan oleh lembaga resmi atau seorang pejabat untuk menyetujui, mengubah bahkan menolak alternatif kebijakan yang telah dipilih.²⁶

Memahami formulasi kebijakan berarti perlu juga mengetahui model-model formulasi kebijakan yang telah banyak digunakan. Ada beberapa macam model formulasi atau perumusan kebijakan publik yang dapat disesuaikan dengan kerangka berpikir para pembuat kebijakan. Menurut Thomas Dye, setidaknya ada sembilan model formulasi kebijakan, diantaranya:²⁷

²⁵ Agustino, *op.cit.*,p.98

²⁶ Anggara, *op.cit.*,p, 183.

²⁷Agustino, *op.cit.*,p.106

1. Model Institusional

Model institusional atau disebut juga dengan model kelembagaan ini, adalah model formulasi kebijakan yang berangkat dari turunan politik tradisional, yang menjelaskan bahwa tugas formulasi kebijakan itu merupakan tugas sentral lembaga pemerintahan tanpa perlu melakukan interaksi dengan lingkungannya. Secara sederhananya model kelembagaan ini hendak mengatakan bahwa tugas memformulasikan kebijakan merupakan tugas pemerintah. Sebagaimana yang ada dalam teori kekuasaan dan kewenangan politik, bahwa pemerintah memiliki legitimasi untuk membuat kebijakan oleh karena memang salah satu tugas dari banyak tugas pemerintah adalah membuat keputusan-keputusan politik yang dalam hal ini berupa kebijakan publik.

2. Model Elit

Model ini menjelaskan bahwa proses formulasi kebijakan publik itu merupakan abstraksi dari keinginan-keinginan elit yang berkuasa. Sehingga kebijakan yang dihasilkannya hampir dapat dipastikan akan bernuansa kepentingan elit yang berkuasa, dibandingkan dengan kebutuhan dan tuntutan publik. Hal tersebut dikarenakan, ketika para elit merumuskan suatu kebijakan, maka kebijakan yang diformulasikan tersebut akan berorientasi dan menguntungkan kepentingan elit (antaranya mempertahankan kekuasaan).

3. Model Sistem

Model ini sebenarnya merupakan pengembangan dari teori sistem David Easton, dimana kebijakan yang ditawarkan oleh model ini yaitu model formulasi kebijakan yang berangkat dari *output* suatu lingkungan atau sistem yang tengah berlangsung. Dalam pendekatan ini dikenal lima instrumen penting untuk memahami proses pengambilan keputusan sebuah kebijakan, diantaranya yaitu (i) *input*, (ii) transformasi atau proses, (iii) *output*, (iv) *feedback* (timbang balik), dan (v) lingkungan itu sendiri.

4. Model Kelompok

Formulasi kebijakan publik model kelompok sesungguhnya abstraksi dari konflik kepentingan antar kelompok atau antar partai dalam parlemen atau pemerintahan ketika mereka berusaha untuk menetapkan suatu kebijakan.

5. Model Pilihan Publik

Model ini menyatakan bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah haruslah kebijakan yang memang berbasis pada pilihan publik mayoritas (*public choice*). Sehingga ketika kebijakan publik akan diputuskan, maka kebijakan itu akan sangat tergantung pada preferensi publik atas pilihan-pilihan yang ada. Misalnya ketika ada satu pilihan dari banyak pilihan yang ditawarkan oleh pemerintah dipilih oleh mayoritas masyarakat, maka menurut model pilihan publik ini, mayoritas publik tadilah yang diformulasikan menjadi kebijakan.

6. Model Proses

Dalam model proses, kebijakan publik dimaknai sebagai suatu aktivitas yang menyertakan rangkaian kegiatan (yang berproses) yang berujung pada evaluasi kebijakan. Secara singkat model ini hendak menyatakan bahwa dalam memformulasikan kebijakan publik tersebut, ada standar-standar yang seharusnya dilakukan oleh para aktor kebijakan. Hal tersebut agar kebijakan yang dihasilkan minimalnya sesuai dengan apa yang hendak dicapai.

7. Model Inkremental

Model inkremental ini yaitu model formulasi kebijakan yang memodifikasi ataupun melanjutkan kebijakan yang tengah berjalan (kebijakan yang sedang diimplementasikan). Model inkremental banyak digunakan oleh negara berkemabang, yang selalu berhadapan dengan banyak masalah dengan keterbatasan waktu yang sempit dalam hal penyelesaian masalah yang terus berkembang. Disamping itu, masalah atas keterbatasan data yang diminta dan keterbatasan dana.

8. Model Teori Permainan

Prinsip dasar dari model ini yaitu kebijakan publik berada dalam kondisi kompetisi yang sempurna, sehingga pengaturan strategi agar kebijakan yang ditawarkan pada pengambil keputusan lain dapat diterima, khususnya oleh para penentang. Dalam model teori permainan, pengaturan atau pemilihan strategi menjadi hal yang paling utama.

9. Model Rasional

Prinsip dasar dalam formulasi kebijakan model ini yakni bagaimana keputusan yang diambil oleh pemerintah haruslah sudah diperhitungkan rasionalitasnya atau *cost and benefits*-nya bagi warga masyarakat.

b. Aktor Kebijakan Publik

Pembahasan mengenai siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan, termasuk penggagas usulan kebijakan, memang tidak mudah digambarkan karena banyak faktor yang terlibat didalamnya. Kendati demikian, secara umum ada beberapa aktor serta institusi yang terlibat secara aktif dalam perumusan kebijakan. Yang kemudian Perumus kebijakan ini diistilahkan dengan nama aktor-aktor kebijakan. Dalam beberapa literatur yang penulis gunakan, dapat disimpulkan bahwa aktor kebijakan publik itu terbagi kedalam dua kelompok, meskipun para pakar memberi istilah nama kelompok aktor kebijakan itu berbeda-beda.

Dalam pandangan Agustino, aktor kebijakan publik ini dikategorikan kedalam dua kutub besar dengan istilah aktor negara dan aktor non negara. Aktor negara merupakan pejabat atau aktor pembuat kebijakan yang memang memiliki wewenang yang sah untuk terlibat dalam memformulasikan sampai menetapkan kebijakan. Aktor-aktor yang dikategorikan dalam aktor negara ini seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan aktor non negara ini merupakan aktor yang juga terlibat secara langsung dan tidak langsung dalam proses

kebijakan.keterlibatan atau partisipasi aktor non negara dalam proses kebijakan tersebut yakni seperti ikutserta dalam memberikan masukan terhadap formulasi ataupun implementasi kebijakan. Keterlibatan aktor non negara ini diperlukan dan penting dalam situasi-situasi tertentu. Meskipun aktor non negara tersebut tak memiliki wewenang dalam memformulasikan kebijakan publik tapi keberadaannya bisa turut dalam mempengaruhi konten kebijakan publik. aktor non negara tersebut, diantaranya seperti partai politik, kelompok kepentingan serta kelompok penekan, media massa dan warga negara secara pribadi.²⁸

Sejalan dengan pandangan Agustino, menurut pemikiran Winarno pun, menyebutkan ada dua kelompok aktor kebijakan publik. dua kelompok aktor kebijakan publik itu diberi istilah pemeran serta resmi dan pemeran serta tidak resmi. Kelompok pemeran serta resmi itu diantaranya ada eksekutif, legislatif, yudikatif dan birokrasi (agen-agen pemerintah). Sedangkan untuk kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi ini meliputi kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu.²⁹

Lebih jelas lagi, menurut pemikiran Anggara bahwa secara umum aktor-aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik dibagi dalam dua kategori besar yaitu aktor *inside government* (aktor didalam pemerintah) dan aktor *outside government* (aktor diluar pemerintah). Untuk Aktor *Inside Government* dalam konteks Negara Indonesia ini

²⁸ Agustino, .op.cit, .p.28-39.

²⁹ Anggara, .op.cit, .p.187

meliputi seperti eksekutif yang umumnya merupakan jabatan politis (presiden: staf penasihat presiden, para menteri, para kepala daerah), legislatif (anggota dari badan perwakilan rakyat), yudikatif, birokrasi dari sekwilda maupun kepala kanwil hingga level terbawah (misalnya: petugas trantip yang mengamankan perda ketertiban didaerah-daerah). Sedangkan untuk aktor *outside government* (aktor diluar pemerintah) ini seperti politisi, kelompok kepentingan (LSM, kelompok bisnis, kelompok/ikatan profesional, perserikatan buruh, organisasi atau lembaga keagamaan), opini publik, akademisi, peneliti, konsultan, pihak swasta (perusahaan yang memberikan layanan sesuai dengan permintaan pemerintah), media massa, kelompok sasaran kebijakan, lembaga-lembaga donor.³⁰

Melihat uraian para pakar diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa aktor kebijakan publik terdiri dari dua kelompok aktor besar meskipun istilah penamaan untuk masing-masing kelompok aktor berbeda-beda. Sehingga, menurut Lidblom (Anggara, 2014:188) mengatakan bahwa aktor pembuat kebijakan dalam sistem pemerintahan demokratis merupakan interaksi antara dua aktor besar, yaitu *inside government actors* dan *outside government actors*.

4. Teori Equilibrium

Equilibrium (Keseimbangan Pasar) merupakan suatu keadaan yang menunjukkan baik produsen maupun konsumen telah menyetujui harga

³⁰ Anggara, op.cit, p.156

suatu barang. Maksudnya yaitu harga yang produsen bersedia menjual untuk jumlah barang, sama dengan harga yang konsumen bersedia membeli untuk jumlah barang tersebut.

Harga keseimbangan ditentukan oleh adanya kekuatan permintaan (*demand*) dan penawaran (*supply*). Penjual dan pembeli biasanya akan selalu mengambil tindakan-tindakan yang bertujuan untuk mencapai keseimbangan antara permintaan (*demand*) dan penawaran (*supply*). Jika keadaan jumlah penawaran lebih besar dari pada permintaan disebut dengan surplus. Sedangkan jika keadaan jumlah permintaan lebih besar dibandingkan penawaran disebut dengan kekurangan.

Setelah pasar sampai ke titik equilibrium, dimana penjual dan pembeli sama-sama puas dan harga tidak akan berubah lagi. Biasanya situasi surplus maupun kekurangan tersebut sifatnya adalah sementara. Karena pasar akan selalu bergerak ke arah titik keseimbangan. Kondisi seperti itulah yang disebut dengan hukum permintaan dan penawaran. Permintaan dan penawaran ini tidak selalu tetap, akan tetapi selalu berubah-ubah sesuai dengan perubahan berbagai faktor yang mempengaruhinya. Apabila terjadi perubahan pada faktor-faktor tersebut, maka permintaan dan penawaran juga ikut berubah serta otomatis akan merubah posisi titik equilibrium. Jika terjadi peningkatan jumlah permintaan namun jumlah penawaran tetap, maka harga akan naik, sehingga titik equilibrium juga bergeser naik. Sementara jika penawaran naik namun permintaan tetap, maka harga akan turun, sehingga titik equilibrium akan turun.

B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini merupakan penelitian yang telah ada sebagai hasil dari penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Maka daripada itu, penulis mengambil beberapa hasil penelitian terdahulu untuk dijadikan perbandingan dalam menunjukkan perbedaan maupun persamaan penelitian yang dilakukan penulis saat ini dengan penulis terdahulu.

Penelitian terdahulu yang dijadikan referensi dalam penelitian ini diantaranya adalah penelitian yang telah dilakukan oleh Taufik Nurohman (2007) dengan judul Peran Organisasi Pemuda Pancasila Cabang Majalengka Dalam Formulasi Peraturan Daerah Tentang Rencana Strategik Daerah Kabupaten Majalengka Tahun 2004-2008. Dalam penelitiannya bertujuan untuk mengetahui secara mendalam dan memperoleh secara deskriptif tentang bagaimana peran suatu organisasi pemuda pancasila dalam formulasi Peraturan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Rencana Strategik Daerah Kabupaten Majalengka Tahun 2004-2008.

Dari hasil penelitiannya, menunjukkan bahwa di Kabupaten Majalengka telah dibentuk Peraturan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Rencana Strategik Daerah (Renstrada) Kabupaten Majalengka Tahun 2004-2008. Berkaitan dengan penelitiannya menunjukkan bahwa peran Organisasi Pemuda Pancasila cabang Majalengka tersebut berperan aktif dalam proses formulasi peraturan daerah dengan memberikan usulan-usulan yang berupa program-program pemerintah dan permasalahannya pada tahapan perumusan

masalah yang berupa pembuatan rancangan Renstrada yang akan diajukan sebagai rancangan peraturan daerah tentang Renstrada.³¹

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Ferry Apriady (2013) dengan judul penelitiannya adalah Formulasi Kebijakan Kenaikan Pajak Di Kota Tasikmalaya Dalam Prespektif Ekonomi Politik. Dalam penelitiannya, permasalahan yang diangkat adalah apakah kebijakan Perda Nomor 4 Tahun 2011 Junto Perda Nomor 6 Tahun 2012 tentang kenaikan pajak daerah telah ditetapkan sesuai dengan aturan yang diterapkan pemerintah, apakah ada “tarik ulur” kepentingan antara oknum pemerintah dengan oknum pengusaha karaoke di dalamnya. Penelitiannya juga dikaitkan dengan kenaikan pajak tersebut apakah berimplikasi terhadap Pendapatan Asli Daerah atau pengusaha karaoke.

Dari hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kebijakan kenaikan pajak karaoke sebesar 75% ditetapkan untuk menekan keberadaan tempat karaoke di Kota Tasikmalaya. Dijelaskan pula bahwa dalam pelaksanaannya pemerintah tidak tegas dalam menjalankan kebijakan Perda tersebut. Pengusaha karaoke tidak membayar penuh pajak yang telah ditentukan.³²

Adapun penelitian yang dilakukan oleh Agustang (2017) dengan judul penelitiannya yaitu Analisis Formulasi Kebijakan (Studi Terhadap Perda Nomor 7 Tahun 2016 Tentang APBD Kab. Wajo). Dalam penelitiannya bertujuan untuk melihat bagaimana relasi eksekutif dan legislatif dalam proses

³¹Taufik Nurohman, *Peran Organisasi Pemuda Pancasila Cabang Majalengka Dalam Formulasi Peraturan Daerah Tentang Rencana Strategik Daerah Kabupaten Majalengka Tahun 2004-2008* (Skripsi: Universitas Jendral Seodirman, 2007).

³²Ferry Apriady, *Formulasi Kebijakan Kenaikan Pajak Di Kota Tasikmalaya Dalam Prespektif Ekonomi Politik* (Skripsi: Universitas Siliwangi Tasikmalaya, 2013)

formulasi terbitnya Perda Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD Kab.Wajo serta bagaimana respon masyarakat terhadap realisasi Perda APBD Kab. Wajo.³³

Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa formulasi terbitnya APBD Kabupaten Wajo terlihat peran eksekutif yang mendominasi atas terbitnya APBD Kabupaten Wajo dan dalam pembuatan Perda Kab.Wajo. Penetapan Perda APBD tidak begitu mendapat kendala yang bisa memberatkan terbitnya Perda APBD yang diunsung oleh pihak eksekutif. Penetapan Perda APBD terjadi konspirasi politik dan kepentingan ekonomi antara eksekutif dan legislatif. Terlihat relasi kuasa antara eksekutif dan legislatif hal tersebut tercemin dari relasi eksekutif dan legislatif dalam proses formulasi terbitnya Perda APBD.

Untuk memudahkan pemahaman pada pemaparan penelitian terdahulu diatas , dapat dilihat pada tabel 2.1

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Kajian Penelitian	Hasil Penelitian
1	Taufik Nurohman (2007)	Peran Organisasi Pemuda Pancasila Cabang Majalengka Dalam Formulasi Peraturan Daerah Tentang Rencana Strategik Daerah Kabupaten Majalengka Tahun 2004-2008	untuk mengetahui secara mendalam dan memperoleh secara deskriptif tentang bagaimana peran suatu organisasi pemuda pancasila dalam formulasi Peraturan Daerah Nomor 32	bahwa peran Organisasi Pemuda Pancasila cabang Majalengka tersebut berperan aktif dalam proses formulasi peraturan daerah dengan memberikan usulan-usulan yang berupa program-

³³Agustang, *Analisis Formulasi Kebijakan (Studi Terhadap Perda Nomor 7 Tahun 2016 Tentang APBD Kab. Wajo)* (Skripsi: UIN Makassar , 2017).

			Tahun 2004 Tentang Rencana Strategik Daerah Kabupaten Majalengka Tahun 2004-2008.	program pemerintah dan permasalahannya pada tahapan perumusan masalah yang berupa pembuatan rancangan Renstrada yang akan diajukan sebagai rancangan peraturan daerah tentang Renstrada
2	Ferry Apriady (2013)	Formulasi Kebijakan Kenaikan Pajak Di Kota Tasikmalaya Dalam Prespektif Ekonomi Politik	Dalam penelitiannya, permasalahan yang diangkat adalah apakah kebijakan Perda Nomor 4 Tahun 2011 Junto Perda Nomor 6 Tahun 2012 tentang kenaikan pajak daerah telah ditetapkan sesuai dengan aturan yang diterapkan pemerintah, apakah ada “tarik ulur” kepentingan antara oknum pemerintah dengan oknum pengusaha karaoke di dalamnya serta dampak terhadap PAD	kebijakan kenaikan pajak karaoke sebesar 75% ditetapkan untuk menekan keberadaan tempat karaoke di Kota Tasikmalaya. Dijelaskan pula bahwa dalam pelaksanaannya pemerintah tidak tegas dalam menjalankan kebijakan Perda tersebut. Pengusaha karaoke tidak membayar penuh pajak yang telah ditentukan.
3	Agustang (2017)	Analisis Formulasi Kebijakan (Studi Terhadap Perda Nomor 7 Tahun 2016 Tentang APBD Kab. Wajo)	bagaimana relasi eksekutif dan legislatif dalam proses formulasi terbitnya Perda Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD Kab.Wajo serta bagaimana respon masyarakat terhadap realisasi Perda APBD Kab. Wajo.	Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa formulasi terbitnya APBD Kabupaten Wajo terlihat peran eksekutif yang mendominasi atas terbitnya APBD Kabupaten Wajo dan dalam pembuatan Perda Kab.Wajo. penetapan Perda APBD tidak begitu

				<p>mendapat kendala yang bisa memberatkan terbitnya Perda APBD yang diunsung oleh pihak eksekutif. Penetapan Perda APBD terjadi konspirasi politik dan kepentingan ekonomi antara eksekutif dan legislatif. Terlihat relasi kuasa antara eksekutif dan legislatif hal tersebut tercermin dari relasi eksekutif dan legislatif dalam proses formulasi terbitnya Perda APBD.</p>
--	--	--	--	--

Merujuk kepada penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan penulis saat ini, terdapat persamaan dan perbedaan. Berkenaan dengan persamaan dalam penelitian ini, yakni terkait tema kajian yang akan diangkat oleh penulis saat ini dengan tema kajian penulis sebelumnya yaitu mengenai formulasi kebijakan. Akan tetapi, terdapat perbedaan dalam fokus kajian penelitiannya. Taufik Nurohman (2007) difokuskan kepada peran suatu *outside government actors* yakni organisasi pemuda pancasila dalam formulasi Peraturan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Rencana Strategik Daerah Kabupaten Majalengka Tahun 2004-2008, Apriady (2013) difokuskan kepada formulasi kebijakan dalam perspektif ekonomi politik, dan Agustang (2017) lebih difokuskan kepada relasi antara *inside government actors* yakni relasi antara eksekutif dan legislatif dalam proses formulasi terbitnya Perda Nomor 7

Tahun 2016 tentang APBD Kab.Wajo. Sedangkan penulis saat ini difokuskan kepada relasi antara aktor *outside government* dalam sebuah formulasi kebijakan publik.

Tabel 2.2
Matriks Peneliti Baru

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Fokus Kajian Penelitian	Hasil Penelitian
1	Noviani Rohayati Suherdi	Relasi Kuasa Antar Aktor Kebijakan Publik (Studi Kasus Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Pemberian Insentif Dan Kemudahan Penanaman Modal Kota Tasikmalaya)	bagaimana relasi kuasa diantara aktor <i>outside government</i> yakni antara pelaku usaha lokal Kota Tasikmalaya dengan pelaku usaha non lokal dalam formulasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Kota Tasikmalaya	Hasil penelitian menunjukkan bahwa relasi yang terbangun antar aktor <i>outside government</i> yakni antara pelaku usaha lokal Kota Tasikmalaya dengan pelaku usaha non lokal dalam formulasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Kota Tasikmalaya ini adalah relasi kusayang memeperlihatkan adanya nuansa salng tarik kepentingan terhadap aktor <i>inside government</i> . Hasil dilapangan jugal menunjukkan bahwa pelaku usaha dari luar Kota Tasikmalaya dengan kepimilikan atas modal serta teknologi menjadikan pelaku usaha dari luar Kota Tasikmalaya memiliki posisi yang lebih mendominasi dibandingkan pelaku usaha lokal.

C. Kerangka Pemikiran

Berbicara mengenai kerangka pemikiran, Uma Sekaram mengemukakan bahwa kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah.³⁴

Pemaparan diatas, menjadi pijakan penulis dalam menguraikan kerangka pemikiran penelitian ini. Dalam sistem politik, kebijakan publik dapat dipandang sebagai reaksi pemerintah atas tuntutan, kebutuhan serta dukungan yang ditimbulkan oleh lingkungannya. Tak hanya itu saja, kebijakan publik juga merupakan hasil interkasi intensif antara para aktor pembuat kebijakan berdasarkan pada fenomena yang harus dicarikan solusinya yang kerap pula menyertakan partisipasi masyarakat guna menghasilkan keputusan yang terbaik.

Formulasi kebijakan sebagai bagian dari proses kebijakan publik merupakan tahapan yang paling penting. Formulasi kebijakan ini merupakan cara untuk memecahkan suatu masalah yang dibentuk oleh para aktor pembuat kebijakan tadi dalam menyelesaikan masalah yang ada dan dari sekian banyak alternatif pemecahan yang ada maka dipilih alternatif kebijakan yang terbaik. Seperti halnya apa yang terjadi di Kota Tasikmalaya yang pada tahun 2016 lalu menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal.

³⁴ Afid Burhanuddin, "*Landasan Teori, Kerangka Pikir dan Hipotesis*", diakses dari <http://www.google.co.id/amp/s/afidburhanuddin@wordpress.com/2013/landasan-teori-kerangka-pikir-dan-hipotesis/amp/>, pada tanggal 12 Februari 2018.

Terdapat hal yang menarik dari lahirnya peraturan daerah yang mengatur pemberian insentif dan kemudahan penanaman modal tersebut di Kota Tasikmalaya, yakni awal mulanya karena adanya fenomena atau gejala yang terjadi yaitu masyarakat menginginkan ataupun membutuhkan pelayanan yang cepat, murah dan lain sebagainya. Fenomena tersebut kemudian ditangkap oleh pemerintah daerah Kota Tasikmalaya untuk dicarikan solusinya dengan jalan dibentukkan perda tersebut. Sehingga perda tersebut lahir sebagai respon dari pemerintah atas apa yang dibutuhkan oleh masyarakat tadi. Guna mendapatkan alternatif tersebut, dalam prosesnya mengikutsertakan pelaku usaha untuk mendapatkan informasi, saran maupun masukan.

Berdasarkan pemaparan diatas, penulis tertarik dan bermaksud untuk melakukan penelitian guna mencari tahu relasi kuasa yang terjadi antara aktor pembuat kebijakan publik dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal. Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan teori-teori yang dijadikan sebagai pisau analisis untuk menguraikan hasil yang akan didapat nantinya yakni 1). Relasi kekuasaan, 2) kekuasaan dan 3). kebijakan publik yang di dalamnya memuat seperti formulasi kebijakan publik dan aktor kebijakan publik. Dalam penelitian ini pula, peneliti menggunakan metode penelitian sebagai alat atau cara mendapatkan data. Sehingga baik teori ataupun metode penelitian tersebut merupakan satu kesatuan yang saling melengkapi guna menghasilkan hasil penelitian

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran



