

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teoretis

1. Relasi Kuasa dan Elit Politik

Relasi kuasa (*Power relation*) adalah hubungan antara suatu kelompok dengan kelompok lainnya berdasarkan ideologi tertentu. Relasi kuasa juga merupakan hubungan yang terbentuk antar aktor-aktor tertentu yang memiliki suatu kepentingan dengan tingkat kekuasaan yang berbeda. Oleh karena itu relasi kuasa tidak terlepas dari konsep kekuasaan itu sendiri. Menurut Max Weber sendiri yaitu orang yang mempunyai kuasa bisa mendesak kehendak atau gagasan-gagasannya kepada orang lain bahkan Ketika mereka tidak sepakat dengannya (Yamin 2019: 53). Weber sendiri mendefinisikan desakkan tersebut sebagai dominasi.

Pola relasi kuasa berdasarkan Weber tak lepas dari pola hubungan dominasi yaitu pola tradisional, pola relasi kekuasaan karismatik dan pola rasional-legal (Yamin 2019: 54). Pola tradisional berdasarkan kekuasaan pada aturan turun temurun yang dipercaya oleh sebagian besar pendukungnya. Aktornya biasanya merupakan orangtua yang pengetahuannya sudah mencapai tingkat yang lebih matang dibandingkan masyarakat lainnya yang mampu meresapi kearifan lokalnya. Pola legal-rasional mendasarkan pemikirannya pada kekuasaan

dalam sistem pemerintahan birokratis yang dilatarbelakangi oleh aktor-aktor yang terbukti memiliki kemampuan dan pengetahuannya. Sedangkan karismatik mendasarkan pada individu yang memiliki karisma atau kemampuan aneh yang sangat mengesankan yang membuatnya lain dari orang kebanyakan.

Menurut Miriam Budiardjo, kekuasaan biasanya berbentuk hubungan (relationship), artinya bahwa ada pihak yang memerintah dan ada yang diperintah. Tidak ada persamaan martabat, selalu ada yang lebih tinggi daripada yang lain dan selalu ada unsur paksaan dalam hubungan-kekuasaan.

Sedangkan konsep kekuasaan menurut Michel Foucault merupakan relasi-relasi yang beragam dan tersebar seperti jaringan yang memiliki ruang lingkup strategis.⁶ Menurut Foucault, Kekuasaan hadir dimana-mana karena kekuasaan adalah dimensi dari suatu relasi yang terpadu. Artinya bahwa dimana ada sebuah relasi, maka ada sebuah kekuasaan di dalamnya (Khatami, Muh. Iqbal dkk. 2020: 104). Semua kekuatan dari kuasa itu dapat ditemukan dari berbagai aspek relasi antar manusia, contohnya manusia dengan manusia atau manusia lainnya dan relasi antar manusia dan lingkungannya atau situasi mereka Bertens, K. (dalam Khatami, Muh. Iqbal dkk. 2020: 105). Foucault berpandangan

⁶ Kamahi, Umar. (2017) Teori Kekuasaan Michel Foucault: Tantangan Bagi Sosiologi Politik. Jurnal Al-Kitabah Vol. III No. 1. 118

bahwa kekuasaan bukan merupakan sesuatu yang represif melainkan menormalisasikan susunan-susunan masyarakat.

Kekuasaan menurut Foucault dalam Mudhoffir (2013: 79), dipahami sebagai bentuk relasi kekuatan yang imanen dalam ruang dimana kekuasaan itu beroperasi. Kekuasaan dianggap sebagai suatu yang melenggangkan relasi kekuatan. Oleh karena itu kekuasaan merupakan strategi dan relasi kekuatan adalah efeknya. Kekuasaan hadir karena selalu diproduksi dalam setiap momen dan setiap relasi.

Dalam sistem politik demokratis dan negara pluralis, negara hanyalah sekedar wahana politik dimana kekuatan-kekuatan sosial di masyarakat saling bersaing untuk menguasai negara. Kadang-kadang negara dikuasai kelompok tertentu, namun juga kadang dikuasai oleh kelompok lain yang berhasil menguasai negara (AS Hikam, 1997:30).

Untuk menghindari ketegangan antara masyarakat dan negara dari perbedaan kepentingan antar kelompok, perlu adanya hubungan kemitraan antara negara dan masyarakat yang saling mengontrol. Maka negara tidak mendominasi masyarakat dan sebaliknya.

Dalam politik dan sistem demokrasi juga tentunya setiap lapisan masyarakat memiliki perannya sendiri-sendiri. Dalam kehidupan sehari-hari tidak sulit menemukan sekelompok individu yang memiliki peran dan pengaruh yang lebih besar dari kelompok individu lainnya dengan menggunakan keunggulan tertentu yang menyebabkan kelompok individu dapat mengendalikan cabang kehidupan tertentu.

Individu-individu tersebut disebut Elit. Keunggulan tertentu tersebut dilandasi oleh perbedaan yang bersifat alamiah dan tidak dapat terelakkan antar anggota masyarakat satu dengan lainnya.

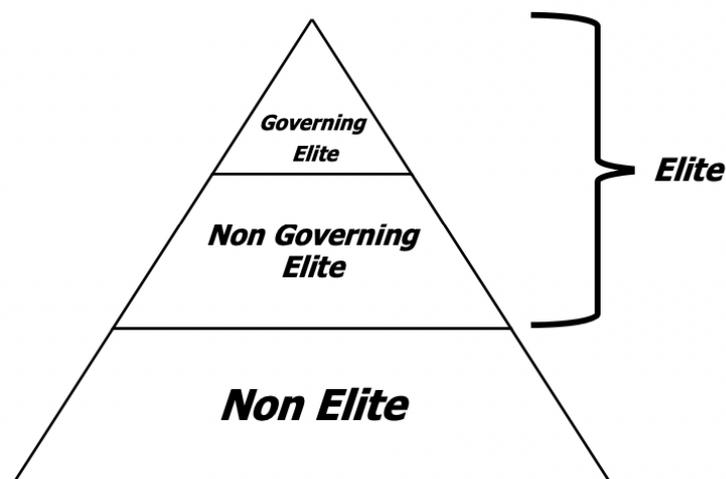
Secara terminologi, Elit banyak diungkapkan oleh banyak pemikir salah satunya Vilfredo Pareto. Pareto memaparkan dengan gamblang tentang Elit yang dapat diambil secara garis besar bahwa dalam setiap cabang kehidupan yang ada di masyarakat akan memunculkan sebagian anggotanya sebagai elit. Dengan demikian dalam masyarakat, akan ditemukan adanya elit di bidang ekonomi, politik dan berbagai bidang lainnya seperti olahraga dan kesenian. Merekalah yang menduduki struktur puncak bidang kehidupan tersebut. Merekalah yang disebut elit pada bidang kehidupan masing-masing. Haryanto (2017: 4). Dengan demikian dapat ditarik benang merah bahwa Elit Politik adalah kelompok individu yang menduduki struktur puncak dalam bidang politik di masyarakat.

Dalam politik sendiri, terdapat beberapa lapisan atau stratifikasi politik. Dalam stratifikasi politik, orang-orang yang berada pada lapisan atas karena keunggulannya akan mempunyai kemampuan lebih besar untuk memegang dan menjalankan kekuasaan. Sedang di sisi lainnya, yang ada pada stratifikasi bawah memiliki sedikit atau bahkan tidak mempunyai sama sekali kemampuan untuk menjalankan hal yang sama.

Berkaitan dengan hal tersebut, Pareto dan Mosca dalam Bukunya Haryanto "Elit, Massa, dan Kekuasaan: Suatu Bahasan Pengantar (2017:

7) berpendapat bahwa di setiap masyarakat baik itu tradisional maupun modern, pasti ditemukan elit yang sedang memerintah (*governing elite*) dan tidak sedang memerintah (*non governing elite*). Mereka yang sedang memerintah terdiri dari individu-individu yang menduduki jabatan-jabatan politis. Dan mereka yang sedang tidak memerintah terdiri dari orang-tang yang tidak menduduki jabatan politis, tetapi mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi secara langsung proses pembuatan kebijakan. Jika digambarkan maka pernyataan tersebut dapat seperti gambar dibawah diatas yaitu si gambarkan sebuah piramida.

Gambar 2.1
Ilustrasi Piramida Elit



2. Desentralisasi

Secara etimologis desentralisasi berasal dari Bahasa Latin yaitu *de* yang berarti lepas dan *centrum* yang berarti pusat. Dengan demikian berarti melepaskan dari pusat yang dalam sudut ketatanegaraan adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah pusat kepada daerah-daerah yang

mengurus rumah tangganya sendiri (Kusriyah 2019: 17). Kusriyah juga menyebutkan bahwa Desentralisasi merupakan suatu sistem politik dalam bentuk negara kesatuan yang memberikan Sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah lokal atau daerah sebagai urusan rumah tangga daerahnya. Desentralisasi merupakan penyerahan perencanaan, pengambilan keputusan atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administrasi lokal, organisasi semi-otonom dan organisasi parastatal, pemerintah lokal atau organisasi daerah. Rondinelli dan Cheema (dalam Syadzili 2019: 17). Sedangkan menurut Undang-undang nomor 23 tahun 2014 Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Merujuk pada pengertian-pengertian diatas, dapat diketahui bahwa konsep desentralisasi esensinya berkaitan dengan upaya pemerintah untuk menyerahkan Sebagian dari kekuasaannya, kewenangannya baik itu kepada pemerintahan dibawahnya.

Desentralisasi di masa demokrasi sekarang dianggap penting untuk diimplementasikan dalam sebuah sistem kenegaraan. Desentralisasi dianggap membantu bagaimana demokrasi itu berjalan didalam sebuah negara. The Liang Gie (dalam Syadzili 2019: 18) menjelaskan mengenai alasan-alasan perlunya implementasi dari sistem desentralisasi.

Jika dilihat dari sistem politik, menurut The Liang Gie, desentralisasi sebagai permainan, maksudnya untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akan menimbulkan tirani. Dalam bidang politik juga, desentralisasi dianggap sebagai Tindakan demokratis dengan menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan atau berpartisipasi. Lalu dalam segi organisasi, desentralisasi diartikan dalam sebuah penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mendapatkan pemerintahan yang efisien. Kemudian dalam segi kultural, desentralisasi akan memberikan perhatian pada kekhususan sebuah daerah. Dan terakhir dari sudut pandang kepentingan ekonomi dan pembangunan, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Sebagai sistem kenegaraan, desentralisasi memiliki kriteria sebagai tolak ukur yaitu :

- a. Memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan politik;
- b. Meningkatkan efektifitas administrasi atau pemerintahan;
- c. Meningkatkan efisiensi ekonomi dan manajerial;
- d. Meningkatkan kepekaan pemerintah terhadap kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan yang berbeda;
- e. Memperbesar kepercayaan diri (kemandirian) diantara kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi daerah yang mewakili kepentingan-kepentingan politik yang sah; dan

- f. Mengembangkan cara-cara tepat untuk merencanakan dan menjalankan proyek-proyek pembangunan daerah.⁷

Brian C. Smith (dalam Kusriyah 2019: 24) berpandangan bahwa desentralisasi memiliki peran penting dalam proses demokrasi salah satunya adalah menjadikan pemerintahan akan semakin dekat dengan rakyat. Selain itu juga desentralisasi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses demokrasi.

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia memberikan dampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Reformasi menandai diberlakukannya sistem desentralisasi ini. Berbeda dengan masa orde baru yang membawa sistem sentralisasi, kewenangan kini didistribusikan kepada pemerintahan-pemerintahan daerah untuk mengatur dan membantu pembangunan di daerah melalui otonomi daerah.

3. Otonomi Daerah

Otonomi daerah secara Bahasa berasal dari bahasa Yunani yaitu *autonomy*. *Auto* berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan. Otonomi daerah adalah hak atau wewenang daerah untuk mengelola dan mengatur daerahnya berdasarkan Prakarsa sendiri dan sesuai dengan potensi serta kemampuan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Otonomi daerah merupakan hasil

⁷ Kusriyah, Sri. Politik Hukum Desentralisasi dan Otonomi daerah dalam perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia.2019. 20

dari desentralisasi desentralisasi haruslah diiringi dengan otonomi daerah. Tanpa otonomi daerah desentralisasi tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik (Marit dkk. 2021: 14).

UU no. 23 tahun 2014 menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian otonomi daerah merupakan cara atau prosedur penyerahan kewenangan dari pemerintahan pusat kepada [pemerintah daerah.

Sri Kusriyah dalam bukunya yang berjudul Politik Hukum Desentralisasi dan Otonomi daerah dalam perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia (2019: 28) menyatakan ada tiga ajaran tentang bagaimana prosedur pelimpahan wewenang otonomi, yaitu :

- a. Ajaran otonomi formil (*formele huishoudingsleer*), dalam rumah tangga formil ini tidaklah secara apriori ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah otonom.
- b. Ajaran rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsleer*), antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ada pembagian tugas secara terperinci dan tegas dalam undang-undang pembentukannya.
- c. Ajaran otonomi daerah riil (*riële huishoudingsleer*), merupakan otonomi campuran keduanya.

Menurut Wijaya (dalam Kusriyah 2019: 28) daerah otonom harus mampu untuk :

- a. Berinisiatif sendiri (mampu Menyusun kebijaksanaan daerah dan Menyusun perencanaan),
- b. Memiliki pelaksanaan sendiri yang qualified,
- c. Membuat peraturan dengan perda
- d. Menggali sumber-sumber keuangan sendiri.

Dalam konsep negara kesatuan, otonomi daerah diberikan oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Hubungan antara daerah otonom dan pusat adalah hubungan antar organisasi bukan hubungan intraorganisasi.

Otonomi daerah merupakan model dari fungsi pemerintahan berbasis desentralisasi. Model ini digambarkan pemerintah daerah relative terpisah dari pemerintah pusat, dimana peran pemerintah pusat atau negara dalam hal ini hanya memonitor aktivitas pemerintahan daerah terlepas dari seberapa luas cakupan kewenangan dari pemerintah daerah itu sendiri.

Sebagai sebuah hasil dari desentralisasi, otonomi daerah memiliki urgensi yang sejalan dengan desentralisasi yaitu upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan khususnya di daerah. Juga untuk memperlancar pembangunan di daerah, serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses demokrasi, dan juga meningkatkan keadilan dan pemerintahan dalam berbagai dimensi kehidupan. (Syadzili 2019: 30).

4. Pemekaran Daerah

Secara konseptual, pemekaran daerah merupakan istilah yang menjadi bagian dari konsep besar “Penataan Daerah” yang sekarang sudah tertuang dalam UU RI nomor 9 tahun 2015 yang merupakan perubahan dari UU nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Istilah pemekaran daerah merupakan istilah yang digunakan untuk menyederhanakan penyebutan terhadap pemberian status baru atas daerah yang memisahkan diri dari daerah induknya (Syadzili, 2019: 6). Istilah lain dari pemekaran daerah yaitu Pembentukan daerah otonomi baru (DOB). Dengan demikian dapat diartikan bahwa Pemekaran daerah merupakan proses pemisahan sebuah daerah atau wilayah untuk membentuk satu unit administrasi lokal yang baru dalam konteks di Indonesia adalah pemerintahan daerah baik provinsi, kabupaten atau kota, kecamatan maupun desa. Sesuai dengan yang ada dalam UU no 23 tahun 2014. Selain itu juga pemekaran daerah diartikan sebagai salah satu bentuk dari konsep “Penataan Daerah”. Menurut Gabrielle Ferrazzi, Pemekaran daerah dapat dilihat sebagai bagian dari proses penataan daerah atau territorial reform yaitu manajemen dari luas, batas dan hirarki dari pemerintah lokal untuk mencapai tujuan politik dan administrasi.

Pemekaran daerah ini lahir akibat ketidakpuasan akan sistem sentralistik. Dengan pemekaran daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing di antara unit-unit pemerintahan daerah. Selain itu, pemekaran daerah juga menimbulkan yurisdiksi yang lebih kecil sehingga terjadi

peningkatan demokrasi daerah, pilihan-pilihan daerah menjadi semakin tersalurkan dan respons aspirasi diperoleh menjadi lebih baik (Syadzili, 2019: 8). Alasan yang paling mengemuka dalam wacana pemekaran daerah adalah semangat otonomi daerah yang dimana beberapa provinsi atau kabupaten maupun kota memiliki wilayah yang terlalu luas sehingga diperlukan upaya untuk memudahkan pelayanan publik dan birokrasi.

R. Makagansa dalam Wirawan (2018: 37) alasan esensial dari proses pembentukan daerah otonomi baru (DOB) dalam temuannya yaitu pertama, alasan politik identitas, yang mana masyarakat daerah yang terdiri dari beberapa kelompok etnik atau sub etnis terpanggil agar identitas mereka direpresentasikan kembali dalam struktur pemerintahan baru, sehingga perkembangan daerah berbanding lurus dengan sejarah asal-usul daerah tersebut. Kedua, menciptakan peluang untuk mendapatkan kekuasaan atau jabatan bagi elit lokal baik di Lembaga eksekutif atau kepala daerah, lembaga legislatif atau DPRD, dimana kader-kader partai politik lokal diberikan ruang lebih besar untuk berkiprah di dalamnya.

Sebagai salah satu bentuk dari penataan daerah, pemekaran daerah juga menjadi salah satu Langkah pengimplementasian desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam konteks ini, di Indonesia pemekaran daerah diatur melalui UU no. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah nomor 78 tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.

Pemekaran daerah di Indonesia juga muncul beriringan dengan tuntutan desentralisasi dan otonomi daerah dalam hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah yang berarti daerah memiliki kebebasan untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Menurut UU no 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, untuk melakukan pemekaran daerah harus memenuhi persyaratan dasar dan juga administratif. Persyaratan dasar yang dimaksud ialah kewilayahan dan kapasitas daerah. Sedangkan persyaratan administratif yang dimaksud ialah untuk provinsi dan untuk kabupaten atau kota.

Untuk Provinsi :

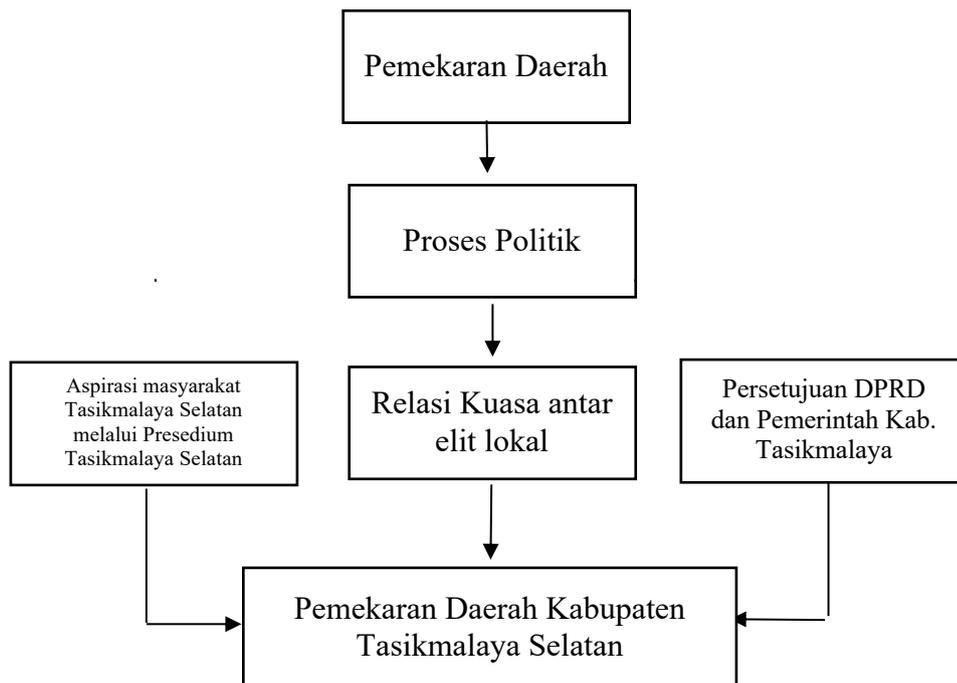
1. Keputusan bersama DPRD kabupaten/kota dengan bupati atau walikota yang akan menjadi cakupan wilayah daerah persiapan provinsi.
2. Persetujuan bersama DPRD Provinsi induk dengan gubernur daerah provinsi induk.

Untuk Kabupaten/kota :

1. Keputusan Musyawarah Desa yang akan menjadi cakupan wilayah daerah kabupaten/kota.
2. Persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota induk dengan bupati/walikota daerah induk.
3. Persetujuan bersama DPRD Provinsi dengan Gubernur daerah provinsi yang mencakupi daerah persiapan kabupaten/kota yang akan dibentuk.

B. Kerangka Pemikiran

Gambar 2.2
Bagan Kerangka Pemikiran



Penjelasan :

Semenjak reformasi, Indonesia menerapkan kebijakan desentralisasi dalam melaksanakan tugas pembangunan nasional dan menjadikan daerah menjadi daerah-daerah otonom yang memiliki keleluasaan dalam menjalankan pemerintahannya. Dengan diberlakukannya desentralisasi dan otonomi daerah menjadikan daerah-daerah menjadi memiliki daya saing. Selain itu juga desentralisasi dan otonomi daerah melahirkan fenomena pemekaran daerah untuk menjadi daerah otonomi baru dan dapat menjalankan pemerintahannya sendiri.

Pemekaran daerah terjadi di berbagai tingkatan daerah maupun provinsi ataupun kabupaten dan kota juga kecamatan dan desa. Wacana pemekaran tasikmalaya selatan lahir sejak tahun 2009 setelah adanya forum Jawa Barat Selatan (Jabar Selatan) yang membahas tentang disparitas dan perbedaan perkembangan wilayah dan pembangunan di daerah Jawa Barat bagian selatan termasuk Kabupaten Tasikmalaya bagian selatan. Dprakarsai oleh tokoh-tokoh masyarakat di wilayah Kabupaten Tasikmalaya Selatan yang tergabung dalam forum Presidium Tasik Selatan, wacana pemekaran terus digaungkan dan dijalankan sesuai dengan aturan yang berlaku yaitu PP no 78 tahun 2007, bergulir hingga akhirnya sampai pada tingkatan diantarkan oleh pemerintah Provinsi Jawa Barat untuk dilanjutkan ke tahap berikutnya.

Dalam proses mencapai pemekaran perlu adanya persetujuan antara Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dengan DPRD Kabupaten Tasikmalaya dalam menanggapi aspirasi dari masyarakat Tasikmalaya Selatan melalui Presidium Tasikmalaya Selatan sebagai pemenuhan akan aturan pemekaran daerah. Terjadi negosiasi politik antara masyarakat dengan pemerintah serta wakilnya di DPRD kabupaten Tasikmalaya, juga antara Institusi Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dengan DPRD Kabupaten Tasikmalaya untuk dapat membuat persetujuan bersama. Proses ini menjadi hal yang menarik untuk diteliti menggunakan kacamata Relasi Kuasa dan juga teori Pemekaran daerah