

## BAB I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara kesatuan yang menganut Sistem Pemerintahan Presidensiil. Dalam sistem ini dijelaskan bahwa kepala eksekutif dipilih langsung oleh rakyat. Sehingga kepala eksekutif tidak dapat dijatuhkan melalui mosi tidak percaya oleh parlemen. Selain itu, dalam proses penyelenggaraan pemerintahannya, Indonesia menggunakan asas desentralisasi. Menurut Mahfud MD (Tangkilisan, 2005:1), desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah untuk mengatur dan mengurus daerah, mulai dari kebijakan, perencanaan, sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunannya diatur dengan undang-undang.

Salah satu isi di dalam Pasal 18 menyebutkan bahwa, “Pemerintah Daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat“. Yang dimaksud dengan pemerintah daerah yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI,

sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Oleh karena itu, Gubernur, Bupati/Walikota dan DPRD adalah pemegang kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan di daerah.

Sepanjang sejarah pembentukan pemerintah daerah di Indonesia, telah banyak produk undang-undang yang dilahirkan. Semua undang-undang tersebut mengatur tentang pemerintahan daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Secara substansial undang-undang di atas mengatur tentang bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-undang tersebut telah mampu mengikuti perkembangan perubahan pemerintahan daerah sesuai zamannya. Namun secara empiris, undang-undang tersebut banyak menimbulkan gejolak politik antar lembaga pemegang kekuasaan, terutama antara lembaga eksekutif dan legislatif di daerah. Keadaan tersebut membuat ketimpangan dan menimbulkan sikap saling menguasai antar lembaga dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan undang-undang sebelumnya memberikan implikasi terhadap kedudukan dan peran formal kekuasaan eksekutif. Dalam undang-undang ini,

kedudukan kepala daerah lebih dominan karena memiliki kewenangan yang lebih besar daripada kekuasaan DPRD. Eksekutif adalah agen utama dalam pembangunan, sehingga semua elemen di pusat maupun daerah diabdikan untuk mendorong tugas pokok pemerintah (*executive*). Akibatnya lembaga lain, termasuk DPRD diposisikan sebagai tukang stempel (*rubber stamp*) dalam menjalankan roda pemerintahan (Tangkilisan, 2005:29). Secara ekstrem dapat dikatakan bahwa kepala daerah tidak dapat diberhentikan langsung oleh DPRD. Kepala daerah tidak bertanggung jawab sepenuhnya kepada DPRD, dan dalam pelaksanaan tugasnya hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban saja kepada DPRD.

Runtuhnya rezim Orde Baru menandakan munculnya era Reformasi di dalam pemerintahan Indonesia. Di dalam era ini diharapkan demokrasi lebih diterapkan, dan hubungan antara pemegang kekuasaan di Indonesia dapat dijalankan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini adalah hasil revisi dari undang-undang sebelumnya yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebuah undang-undang yang secara jelas memisahkan kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Hal tersebut jelas disebutkan pada Pasal 1 point b dan c, serta pada Pasal 14 (1) dan 16 (2), yang intinya menyebutkan bahwa Pemerintah daerah adalah sebagai Badan Eksekutif Daerah, sedangkan DPRD adalah sebagai

Badan legislatif Daerah. Keadaan tersebut secara legal formal, tegas menyatakan tugas dan fungsi masing-masing lembaga. Sehingga tidak terjadi disfungsi kekuasaan antar lembaga daerah. Di sisi lain, kehadiran undang-undang ini adalah menjawab kebutuhan tuntutan reformasi yang memberikan implikasi terhadap kedudukan DPRD berbalik menjadi lebih kuat dibanding dengan kekuasaan eksekutif. Kewenangan yang dimiliki DPRD, antara lain kewenangan memilih kepala daerah (Pasal 34 ayat 1) dan kewajiban kepala daerah untuk memberikan laporan pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 44 ayat 2). Selain itu DPRD juga mempunyai beberapa hak, antara lain hak meminta keterangan, hak penyelidikan, hak menyatakan pendapat dan hak menentukan anggaran DPRD.

Secara teoritis lembaga ini memegang kekuasaan rakyat pada tingkat kabupaten/kota. Keadaan tersebut ternyata membuat lembaga legislatif mempunyai kewenangan lebih terhadap eksekutif, bahkan dapat menjatuhkan gubernur maupun bupati/walikota di daerah, sama seperti yang telah dilakukan oleh MPR/DPR-RI terhadap almarhum mantan Presiden Gusdur pada 23 Juli 2001 (Mahfud MD, 2010). Keadaan di atas menyebabkan suatu perubahan yang radikal dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Paling substansial adalah hubungan lembaga eksekutif dan lembaga legislatif yang tidak memiliki pola hubungan kewenangan yang menganut kesetaraan/kemitraan sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang.

Suatu teori atau asumsi-asumsi yang dapat diungkapkan berdasarkan pengalaman di atas yaitu, dibutuhkan sebuah undang-undang yang mengatur pola hubungan kewenangan yang setara, seimbang, dan sinergis antar pemegang kekuasaan. Keseimbangan yang dimaksud adalah keseimbangan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Tujuannya yaitu terciptanya sistem *check and balances* dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih demokratis. Oleh karena itu, lahirlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini dikenal dengan istilah *Equilibrium Decentralizatio*. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa isinya yaitu memberikan peranan yang berimbang antara susunan pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) sebagai keseimbangan secara vertikal, maupun keseimbangan antara kepala daerah dan DPRD sebagai keseimbangan secara horizontal.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan sebuah perubahan yang mendasar dalam sistem pemerintahan daerah. Perubahan yang dimaksud, antara lain dalam hal pemilihan kepala daerah secara langsung, serta peningkatan tugas dan fungsi DPRD. Melalui undang-undang ini, pemilihan kepala daerah baik gubernur, bupati/walikota tidak lagi dipilih oleh DPRD, melainkan dipilih langsung oleh rakyat. Dalam undang-undang ini juga dinyatakan bahwa DPRD ditempatkan sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah dan unsur penyelenggara pemerintah daerah dengan 3 fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dengan

kata lain, fungsi dan peran kepala daerah dan DPRD dalam undang-undang ini kedudukannya tidak saling membawahi, melainkan terikat dalam sistem kemitraan.

Sekilas, di tinjau dari aspek legal formal, keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut mengindikasikan adanya kemajuan berarti dalam hubungan antara kedua lembaga tersebut. Dari perspektif kelembagaan, pelaksanaan dari tiga fungsi DPRD tersebut merupakan bagian dari penguatan mekanisme *check and balance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tidak ada peraturan daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah tanpa persetujuan bersama dengan DPRD, demikian pula dalam pelaksanaan penetapan APBD maupun pengawasan. Namun dalam realita, kedudukan DPRD dan eksekutif sebagai unsur penyelenggara pemerintahan membuat tugas dan fungsi masing-masing lembaga menjadi bias. Sehingga dalam prakteknya proses penyelenggaraan pemerintahan masih di dominasi oleh eksekutif.

Salah satu bentuk hubungan kerja antara eksekutif dan legislatif adalah pembuatan kebijakan daerah (*legislasi*) dan penetapan anggaran. Dalam membuat peraturan/kebijakan dan anggaran daerah, eksekutif dan legislatif bekerja sama, bermitra, dan saling membantu. Namun sangat disayangkan bahwa eksekutif masih mendominasi dalam hubungan kerja ini. Selain itu, sebagian besar DPRD mandul dalam hak inisiatif, terutama dalam pembuatan peraturan daerah (Wasistiono&Wiyoso, 2009:47). Hal ini mengakibatkan kurang optimalnya DPRD dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif.

Perkembangan politik di tingkat lokal pada era reformasi tidak lepas dari pengaruh politik di tingkat nasional. Menurut Ambardhi (2009), salah satu fenomena politik pasca berlakunya reformasi di Indonesia adalah pembentukan sistem kepartaian yang mirip kartel. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya lima ciri kartel dalam sistem kepartaian di Indonesia, yaitu: (a) hilangnya peran ideologi partai sebagai faktor penentu perilaku koalisi partai; (b) sikap permisif dalam pembentukan koalisi; (c) tiadanya oposisi; (d) hasil-hasil pemilu hampir-hampir tidak berpengaruh dalam menentukan perilaku partai politik; dan (e) kuatnya kecenderungan partai untuk bertindak secara kolektif sebagai satu kelompok. Keadaan tersebut turut mempengaruhi hubungan eksekutif dan legislatif di tingkat lokal (daerah).

Salah satu daerah kabupaten/kota yang mendapatkan amanah untuk menjalankan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sejak reformasi berjalan adalah Kota Bandar Lampung. Kota Bandar Lampung merupakan ibu kota Provinsi Lampung. Oleh karena itu, Kota Bandar Lampung merupakan pusat kegiatan pemerintahan, sosial politik, pendidikan dan kebudayaan, serta merupakan pusat kegiatan perekonomian dari Provinsi Lampung. Sejak berdirinya Kota Bandar Lampung, upaya peningkatan potensi-potensi yang ada terus dilakukan melalui peningkatan pembangunan daerah yang dilakukan melalui perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan yang lebih terpadu dan terarah agar sumber daya yang ada dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien.

Pasca diberlakukannya otonomi daerah, Kota Bandar Lampung mulai mandiri dan berusaha mencapai kemajuan di segala bidang sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Semua upaya dan tujuan tersebut dilakukan oleh lembaga-lembaga yang berwenang sebagai wakil pemerintah pusat maupun wakil rakyat di daerah, yaitu Pemerintah Kota dan DPRD Kota Bandar Lampung. Kedua lembaga tersebut bekerja sekaligus sebagai mitra dalam penyelenggaraan pemerintahan demi mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kerjasama yang dimaksud antara lain: (a) dalam hal pembuatan kebijakan daerah; (b) penetapan anggaran (APBD) dan; (c) pengawasan. Namun kenyataan menunjukkan bahwa kerjasama tersebut tidak berjalan efektif. Keadaan tersebut disebabkan karena adanya sebuah kekuatan suatu lembaga yang lebih dominan daripada lembaga lain, sehingga menyebabkan lembaga yang didominasi mengalami kelemahan dalam menjalankan peran dan fungsinya. Dalam konteks ini, Pemerintah Kota lebih dominan daripada DPRD dalam menjalankan hubungan kerjanya (Pussbik dan LPW).

Salah satu contoh hubungan antara eksekutif dan legislatif di Kota Bandar Lampung yang membuktikan bahwa adanya sebuah dominasi salah satu lembaga adalah dalam penetapan anggaran/APBD. Dalam menjalankan hubungan kerja ini, pihak legislatif tampak lemah dan selalu cair saat berhadapan dengan eksekutif, tidak kritis, serta selalu berakhir dengan kata "*deal*" untuk menyetujui inisiatif dari eksekutif. Terlebih lagi saat eksekutif merencanakan pagu anggaran untuk keperluan urusan rumah tangganya, pihak legislatif tampak seperti "*ayam sayur*" saat menghadapinya. Dari hasil yang didapatkan selama penelitian



berlangsung, ditemukan fakta bahwa dari 100% pendapatan daerah yang dimiliki oleh Pemerintahan Kota Bandar Lampung setiap tahunnya, sekitar 58%-64% anggaran yang ada selalu digunakan untuk kebutuhan maupun belanja pegawai. Dapat dilihat pada tabel di bawah.

Tabel 1.  
Rasio Belanja Pegawai Atas Total APBD.

No	Tahun	APBD	Belanja Pegawai	Prosentase (%)
1	2007	646.946.574.345,98	377.141.071.681,42	58,30%
2	2008	725.597.468.445,85	427.074.379.239,39	58,85%
3	2009	808.693.410.458,18	524.888.238.210,63	64,90%

*Sumber:* Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Kota Bandar Lampung.

Dari tabel di atas jelas membuktikan bahwa setengah lebih anggaran yang ada, sudah habis digunakan untuk kebutuhan eksekutif. Selama penelitian berlangsung, ditemukan data bahwa pihak legislatif tidak bisa menolak kebijakan eksekutif ini. Mereka (legislatif) terkesan langsung menyetujui tanpa ada sikap yang kritis terhadap penggunaannya. Hal ini dikarenakan, selain secara administratif anggaran tersebut memang digunakan untuk keperluan eksekutif, secara politis (lobi-lobi politik antara kedua lembaga), pihak legislatif sendiri mendapatkan bagian dari anggaran yang ada, di mana sangat menguntungkan anggota dewan maupun fraksi (partai politik) yang ada, seperti: perjalanan dinas, dana bimtek, beberapa tunjangan bagi pimpinan dan ketua komisi serta anggota, dan sebagainya. Keadaan tersebut tentu membuat suasana arena paripurna

menjadi aman dan terkendali, sama seperti suasana dalam sebuah keluarga, di mana sikap cair dan tenggang rasa tercipta di dalamnya.

Fakta lain yaitu dalam kasus pembuatan kebijakan antara eksekutif dan legislatif sering terjadi intervensi kepentingan politik. Nana Mulyana (2008) dalam penelitiannya di Kota Bandar Lampung menyatakan bahwa kepentingan politik yang dimaksudkan dalam hal ini adalah tarik menarik antara kelompok politik di dalam lembaga legislatif ataupun tarik menarik antara eksekutif dengan lembaga legislatif. Tarik menarik kepentingan tersebut sebenarnya memang menunjukkan adanya kehidupan politik yang dinamis. Namun fenomena tersebut seringkali dimenangkan oleh eksekutif yang memiliki pengaruh dan kekuatan lebih besar daripada legislatif, sehingga wacana *check and balances* antara kedua lembaga tersebut hanya sekedar impian yang tidak terwujud dalam aplikasinya.

Dalam realita, *check and balances* tersebut memang hanya sebatas wacana. Penelitian Alamsyah (2004) menyebutkan bahwa dalam proses pembuatan kebijakan publik di Kota Bandar Lampung, pihak eksekutif lebih *powerful* dibandingkan pihak legislatif. Jika pihak legislatif hanya selalu mengedepankan faktor dinamika aspirasi masyarakat, maka pihak eksekutif selalu berpedoman pada aturan-aturan normatif yang ditetapkan institusi pemerintah yang lebih tinggi. Selain itu, lembaga legislatif sangat minim berkontribusi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga lembaga tersebut lemah dalam posisi tawar menawar terhadap eksekutif. Fakta tersebut sejalan dengan temuan LSM Pussbik dan LPW (Lampung Parlemen Watch), yang menyatakan bahwa DPRD

Kota Bandar Lampung sangat minim dalam menjalankan hak inisiatifnya membuat peraturan daerah. Sejauh pengamatan yang dilakukan oleh kedua LSM tersebut, kebanyakan rancangan peraturan daerah berasal dari eksekutif, sedangkan pihak legislatif hanya bersifat menyetujui saja.

Kenyataan di atas memperlihatkan betapa selama ini peran dan fungsi DPRD dalam menjalankan pemerintahan di daerah terbukti masih lemah. Praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah ternyata masih didominasi oleh pemerintah daerah (eksekutif), meskipun secara yuridis Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan adanya prinsip kesetaraan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Oleh karena itu, fenomena tersebut menarik untuk dikaji secara komprehensif dalam sebuah penelitian mengenai sebab-sebab atau alasan-alasan eksekutif lebih *powerfull*/dominan daripada legislatif.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan di atas, maka yang akan diteliti dalam penelitian ini yaitu: "Mengapa pasca diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004, pihak eksekutif masih lebih dominan daripada legislatif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di Kota Bandar Lampung?"

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menjelaskan manifestasi berlangsungnya dominasi eksekutif atas legislatif dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Kota Bandar Lampung.
2. Menganalisis akar masalah yang menjadi sumber timbulnya dominasi eksekutif atas legislatif.
3. Mengungkap transaksi politik antar elit politik dan partai politik dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Kota Bandar Lampung.

### D. Kegunaan Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif terhadap upaya membangun hubungan eksekutif dan legislatif yang lebih baik ke depannya. Di mana hubungan baik yang dimaksud adalah hubungan baik yang tidak mementingkan diri maupun kelompok, melainkan lebih memperhatikan kepentingan rakyat sebagai prioritas utamanya.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi/kebenaran bagi masyarakat, serta membuka wawasan bagi seluruh pihak (LSM, media massa, aktivis, mahasiswa) akan dampak dari hubungan eksekutif dan legislatif yang tersembunyi dan tak tampak ke permukaan.
3. Sebagai salah satu bahan acuan atau referensi penelitian lebih lanjut bagi pengembangan ide para peneliti dalam melakukan penelitian dengan tema atau masalah serupa.