

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Penyelenggaraan Pemerintahan

Pemerintah (*government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani, yaitu *Kubernan* atau *nakhoda kapal*, yang artinya adalah menatap ke depan. Dalam perjalanannya, pemerintah dianalogikan seperti seorang nakhoda kapal, yang bersikap “memerintah” para anak buahnya untuk mencapai suatu tujuan. Dalam hal ini, pemerintah (dianalogikan melihat ke depan) menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang, dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan. Oleh karena itu, kegiatan pemerintah lebih menyangkut pada pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik dalam rangka mencapai tujuan masyarakat-negara (Surbakti, 1999:168).

Istilah pemerintah dan pemerintahan berbeda artinya. Pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan pemerintahan (Surbakti, 1999:168). Yang dimaksud dengan tugas adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Maksudnya, setiap masyarakat-negara memiliki tujuan yang

hendak dicapai. Tujuan bersifat statis, sedangkan tugas bersifat dinamis. Seseorang dalam melaksanakan tugas harus mempunyai kewenangan, yaitu hak untuk melaksanakan tugas.

Pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi kegiatan (dinamika), struktural fungsional, dan dari segi tugas dan kewenangan (fungsi). Apabila ditinjau dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara demi tercapainya tujuan negara. Ditinjau dari segi struktural fungsional, pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara. Kemudian, ditinjau dari segi tugas dan kewenangan negara, maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara (Surbakti, 1999:168).

Sehubungan dengan pengertian pemerintahan sebagai kegiatan yang berkenaan dengan fungsi negara, maka perlu dikemukakan pengertian pemerintahan dalam arti luas dan sempit. Pemerintahan dalam arti luas berarti seluruh fungsi negara, seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit meliputi fungsi eksekutif saja. Demikian pula dengan pengertian pemerintah dalam arti luas yang berarti seluruh aparat yang melaksanakan fungsi-fungsi negara, sedangkan pemerintah dalam arti sempit menyangkut aparat eksekutif, yaitu kepala pemerintahan dan kabinetnya (Surbakti, 1999:169).

Penyelenggaraan urusan pemerintahan terdiri dari sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi adalah memusatkan seluruh wewenang atas segala urusan yang menyangkut pemerintahan kepada tingkat pusat. Sentralisasi banyak digunakan pada pemerintahan lama di Indonesia sebelum adanya otonomi daerah. Bahkan pada zaman kerajaan, pemerintahan kolonial, maupun di zaman kemerdekaan. Istilah sentralisasi sendiri sering digunakan dalam kaitannya dengan kontrol terhadap kekuasaan dan lokasi yang berpusat pada satu titik. Sedangkan desentralisasi adalah kebalikan dari sentralisasi.

Desentralisasi menjadi begitu populer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pasca reformasi. Menurut Litvack & Seddon (Wasistiono dan Wiyoso, 2009:7), desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab berkaitan dengan fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada organisasi pemerintah yang ada di bawahnya, atau organisasi semi bebas, ataupun sektor privat. Menurut Rasyid (Yudoyono, 2003:20) desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Sedangkan Mahfud MD (Tangkilisan, 2005:1) menyatakan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah, mulai dari kebijakan, perencanaan, sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi.

Desentralisasi terbagi dalam beberapa bentuk kegiatan utama yaitu desentralisasi politik (*devolusi*) dan desentralisasi administrasi (*dekonsentrasi*). Devolusi menurut Rondinelli (Yudoyono, 2003:3) adalah penyerahan tugas-tugas dan

fungsi-fungsi kepada sub nasional dari Pemerintah yang mempunyai tingkat otonomi tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi tersebut. Konsekuensi dari devolusi adalah pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah diluar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi tertentu kepada unit-unit untuk dilaksanakan secara mandiri. Sedangkan dekonsentrasi menurut Rondinelli (Yudoyono, 2003:3) adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi dalam administrasi pemerintah pusat kepada unit-unit di daerah. Konsekuensi dari dekonsentrasi adalah Pemerintah Pusat membentuk instansi-instansi vertikal di daerah seperti TNI/Polri, Kehakiman, BPK, dan sebagainya.

Indonesia adalah sebuah negara di mana urusan pemerintahan diselenggarakan secara desentralisasi. Penyerahan kewenangan tersebut telah terakomodasikan dalam Pasal 18 UUD 1945 yang intinya membagi daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil. Corak daerah besar dan kecil tersebut diatur dalam suatu undang-undang. Penerapan desentralisasi di negara-negara bersistem federal berbeda dengan penerapan desentralisasi di negara kesatuan. Sumbernya yaitu kepentingan regim pemerintahan selaku pemegang kekuasaan negara yang tercermin pada *political will* mengenai besaran penyerahan kewenangan kepada daerah otonom melalui pelaksanaan otonomi daerah.

Otonomi Daerah merupakan tema lama yang selalu menemukan aktualitas dan relevansinya. Menurut Mahfud (Tangkilisan, 2005:1), otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki oleh daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka desentralisasi. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999,

otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

B. Pembagian Kekuasaan dalam Pemerintahan.

Pemberian Otonomi daerah menimbulkan konsekuensi berupa kebutuhan akan adanya lembaga-lembaga pemerintah untuk menjalankan kepentingan rakyat di daerah. Lembaga-lembaga tersebut terbagi menjadi beberapa bagian antara lain eksekutif daerah sebagai pelaksana undang-undang, legislatif daerah sebagai pembuat undang-undang, dan yudikatif daerah sebagai pengadil undang-undang. Secara kelembagaan, masing-masing dari lembaga mempunyai kekuasaan tersendiri untuk menjalankan peran dan fungsi yang dimilikinya. Hal ini mencerminkan adanya pembagian kekuasaan dalam pemerintahan daerah.

Pembagian kekuasaan dalam pemerintahan didasari pengalaman bahwa dalam sebuah praktek ketatanegaraan tidak jarang sering terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan. Keadaan ini menyebabkan pengelolaan sistem pemerintahan dilakukan secara absolut atau otoriter. Sebut saja misalnya seperti dalam bentuk monarki, kekuasaan berada ditangan seorang raja. Maka, untuk menghindari hal tersebut diperlukan adanya pembagian/pemisahan kekuasaan, sehingga terjadi

kontrol dan keseimbangan (*check and balances*) diantara lembaga pemegang kekuasaan.

Menurut KBBI (1997:48&321), pembagian memiliki pengertian proses, cara, perbuatan membagi/menceraikan menjadi beberapa bagian atau memecahkan (sesuatu) lalu memberikannya kepada pihak lain. Sedangkan kekuasaan adalah kekuatan, kemampuan, wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) sesuatu. Sehingga secara harfiah pembagian kekuasaan adalah proses menceraikan wewenang yang dimiliki oleh negara untuk (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) menjadi beberapa bagian yang diberikan kepada beberapa lembaga negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) untuk menghindari pemusatan kekuasaan (wewenang) pada satu pihak/ lembaga.

Istilah kekuasaan pertama kali dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu. Pada saat itu ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Filsuf Inggris John Locke mengemukakan konsep ini sebagai kritikan atas kekuasaan absolut dari raja-raja Stuart serta untuk membenarkan Revolusi Gemilang tahun 1688 yang telah dimenangkan oleh Parlemen Inggris. Kemudian pada tahun 1748, filsuf Perancis Montesquieu mengembangkan lebih lanjut pemikiran Locke. Hal tersebut dilakukan karena Montesquieu melihat sifat despotis (pemerintahan yang lalim) dari raja-raja Bourbon. Dia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan di mana warga negaranya merasa lebih terjamin haknya.

Pada zaman Montesquieu, yang memegang ketiga kekuasaan dalam negara adalah seorang raja. Kekuasaan membuat undang-undang, menjalankan, serta menghukum segala pelanggaran atas undang-undang dibuat dan dijalankan oleh raja. Zaman tersebut dikenal sebagai zaman feodalisme yang terjadi pada abad pertengahan. Monopoli atas ketiga kekuasaan tersebut dapat dibuktikan dalam semboyan raja Louis XIV “*L’Estat Cest Moa*” (Negara adalah Saya) hingga abad ke-17. Setelah Revolusi Perancis pecah pada tahun 1789, maka paham tentang kekuasaan absolut menjadi lenyap. Dan pada saat itulah muncul gagasan baru mengenai pemisahan kekuasaan yang dipelopori oleh John Locke dan Montesquieu.

John Lock (Budiardjo, 2000:151) mengusulkan agar kekuasaan di dalam negara itu dibagi dalam organ-organ negara yang mempunyai fungsi yang berbeda-beda. Menurut beliau agar pemerintah tidak sewenang-wenang, maka harus ada pembedaan pemegang kekuasaan-kekuasaan ke dalam tiga macam kekuasaan, yaitu: (1) Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang); (2) Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang); (3) Kekuasaan Federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain). Pendapat John Locke inilah yang mendasari muncul teori pembagian kekuasaan sebagai gagasan awal untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan (*absolut*) dalam suatu negara.

Gagasan John Locke ini senada dengan pemikiran Montesquieu mengenai konsep tiga pembagian kekuasaan (*Trias Politica*). Montesquieu berpendapat bahwa jika kekuasaan itu berada pada satu tangan maka kekuasaan itu akan sering disalah

gunakan. Untuk mencegah penyalahgunaan ataupun penggunaan kekuasaan yang berlebih-lebihan, maka kekuasaan itu harus dipisah-pisahkan ke dalam beberapa elemen, yaitu kekuasaan legislatif atau pembentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif atau menjalankan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili.

Kusnardi dan Ibrahim (Oktaviani, 2009) memaknai bahwa dalam pembagian kekuasaan, kekuasaan itu dibagi-bagi dalam beberapa bagian (legislatif, eksekutif dan yudikatif), tetapi tidak dipisahkan. Konsekuensinya, bahwa di antara bagian-bagian itu dimungkinkan ada koordinasi atau kerjasama. Berbeda dengan pendapat dari Asshiddiqie (Oktaviani, 2009) yang mengatakan kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain, namun keduanya ada kesamaan, yaitu memungkinkan adanya koordinasi atau kerjasama. Selain itu pembagian kekuasaan baik dalam arti pembagian atau pemisahan yang diungkapkan dari keduanya juga mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk membatasi kekuasaan sehingga tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

Almond (Budiardjo, 2000:158) membagi kekuasaan dengan istilah *Rule-making* (pembuat kebijakan atau legislatif), *Rule-application* (pelaksana kebijakan atau eksekutif), dan *Rule-adjudication* (pengadil kebijakan atau yudikatif). Tindakan tersebut dilakukan oleh Almond karena kaburnya gagasan *Trias Politica* dewasa

ini. Oleh karena itu, Almond berusaha untuk mencari peristilahan yang lebih mendekati kenyataan. Dari beberapa definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa pembagian kekuasaan negara terdiri dari kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Adapun lembaga-lembaga kekuasaan yang sengaja dipilih dalam penelitian ini yaitu eksekutif dan legislatif.

1. Kekuasaan 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. Tujuannya adalah agar kekuasaan eksekutif tidak menumpuk di pusat, sehingga demokrasi dapat lebih dirasakan pada level masyarakat daerah yang paling bawah.

Menurut tafsiran tradisional azas Trias Politica, tugas lembaga eksekutif adalah melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif, serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Namun dalam pelaksanaannya, lembaga eksekutif sangat luas ruang geraknya. Zaman modern telah menimbulkan paradoks bahwa

wewenang lembaga eksekutif dewasa ini jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan undang-undang saja. Ramsey (Budiardjo, 2000:209) menyatakan bahwa dalam negara modern, lembaga eksekutif sudah menggantikan posisi lembaga legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan yang utama. Perkembangan ini terdorong oleh beberapa faktor, seperti perkembangan teknologi, krisis ekonomi dan revolusi sosial.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kekuasaan eksekutif dipegang oleh seorang kepala daerah selaku kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi. Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala Daerah kabupaten disebut Bupati. Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

Pada Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: (a) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama daerah; (b) Mengajukan rancangan Perda; (c) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; (d) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;

(e) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; (f) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (g) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Kekuasaan Legislatif

Lembaga legislatif adalah lembaga legislator atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili 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. Tugas (fungsi) tersebut terdiri dari: (a) Fungsi Legislatif, yaitu fungsi untuk membuat dan mengesahkan undang-undang bersama eksekutif; (b) Fungsi Anggaran, yaitu fungsi untuk membuat dan membahas anggaran bersama pihak eksekutif, yang kemudian bila disahkan akan menjadi APBN/APBD; (c) Fungsi Pengawasan, yaitu mengawasi agar

semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, lembaga legislatif (DPR) juga mempunyai beberapa hak. Hak-hak tersebut antara lain: (a) hak amandemen, yaitu hak anggota legislatif untuk mengajukan usul (menerima, menolak sebagian, dan menolak seluruhnya) Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan eksekutif; (b) hak inisiatif, yaitu hak anggota legislatif untuk berinisiatif mengajukan Rancangan Undang-Undang; (c) hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijaksanaannya di suatu bidang; (d) hak budgeting, yaitu hak untuk membuat dan menetapkan anggaran bersama eksekutif; (e) hak angket, yaitu hak untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu; dan (f) hak menyatakan pendapat, yaitu hak untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kekuasaan legislatif dilakukan tersendiri oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam undang-undang, berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pamudji (Tangkilisan, 2005:45) mengatakan bahwa kedudukan fungsi dan hak-hak yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pamudji (Tangkilisan, 2005:45)

mengatakan bahwa sebagai unsur pemerintah daerah, DPRD menjalankan tugas-tugas di bidang legislatif. Sebagai badan perwakilan, DPRD berkewajiban manampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan rakyat. Sedangkan Kaho (Tangkilisan, 2005: 45) mengatakan bahwa DPRD mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai partner kepala daerah dalam merumuskan kebijaksanaan daerah, dan sebagai pengawas atas pelaksanaan kebijaksanaan daerah yang dijalankan oleh kepala daerah. Dari pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa fungsi DPRD adalah sebagai: (a) perwakilan; (b) pembuatan kebijakan; (c) pengawasan.

Dalam Pasal 62 dan 78 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: (a) membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; (b) menetapkan APBD bersama dengan kepala daerah; (c) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda, peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah; (d) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Mendagri bagi Gubernur dan melalui Gubernur bagi Bupati/Walikota; (e) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintahan daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan

daerah; (f) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Selanjutnya menurut Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tugas dan wewenang DPRD ditambah dengan: (a) memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah; (b) memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; (c) membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah; (d) melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; (e) memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

C. Hubungan Eksekutif-Legislatif dalam Pemerintahan.

Hubungan eksekutif-legislatif dapat dilihat dari dua alternatif utama, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil. Sistem pemerintahan diartikan sebagai cara hubungan kerja dan sekaligus hubungan fungsi antara lembaga-lembaga negara. Sistem parlementer biasanya didefinisikan sebagai suatu bentuk demokrasi konstitusional dimana kewenangan eksekutif berasal dari dan bertanggungjawab pada kewenangan yang dimiliki lembaga legislatif. Dengan demikian, eksekutif dapat diberhentikan melalui mosi tidak percaya. Sebaliknya sistem presidensiil, biasanya kepala eksekutif dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan presiden. Karena dipilih secara langsung

oleh rakyat, presiden sebagai kepala eksekutif tidak dapat dijatuhkan melalui mosi tidak percaya oleh parlemen.

Menurut Kaloh (Wasistiono&Wiyoso, 2009:40), setidaknya-tidaknya ada tiga bentuk hubungan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD yaitu *pertama*, bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi; *kedua*, bentuk kerjasama atas beberapa subjek, program, masalah dan pengembangan regulasi; *ketiga*, klarifikasi atas beberapa permasalahan. Masih menurut Kaloh, tiga pola hubungan lain yang umumnya terjadi antara pemerintah daerah dengan DPRD dapat disarikan dalam:

a. Bentuk hubungan searah positif

Bentuk hubungan ini terjadi bila eksekutif daerah dan DPRD memiliki visi yang sama dalam menjalankan pemerintahan dan bertujuan untuk kemaslahatan daerah itu sendiri (*good governance*), dengan ciri-ciri: transparan, demokratis, baik, berkeadilan, bertanggung jawab, dan objektif. Eksekutif dan legislatif mengembangkan potensinya dan meningkatkan kapasitasnya secara bersama-sama sehingga memiliki pemahaman yang sama baiknya dalam menyikapi setiap isu dan agenda perumusan kebijakan publik dan implementasinya.

b. Bentuk hubungan konflik

Bentuk hubungan konflik terjadi bila kedua lembaga tersebut saling bertentangan dalam visi menyangkut tujuan kelembagaan serta tujuan daerah. Hal ini berwujud pada pertentangan yang mengakibatkan munculnya tindakan-tindakan yang tidak produktif dalam penyelenggaraan pemerintahan

daerah dan pencapaian tujuan-tujuan daerah itu secara keseluruhan. Pada kondisi yang demikian, keduanya dihadapkan pada kontrol masyarakat yang akan menilai siapa diantara keduanya yang visi dan perilakunya berdekatan (sama) dengan kepentingan masyarakat. Kondisi terburuk terjadi, jika ternyata pertentangan yang terjadi diantara eksekutif dan legislatif justru kepentingan keduanya tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Disinilah sensitifitas keberpihakan kepada masyarakat kedua lembaga tersebut diuji seberapa besar berpihak kepada masyarakat.

c. Bentuk hubungan negatif.

Bentuk hubungan searah negatif terjadi bila eksekutif dan legislatif berkolaborasi (KKN) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan secara bersama-sama menyembunyikan kolaborasi tersebut kepada publik, baik dalam penganggaran maupun dalam perumusan kebijakan publik. Pada kondisi ini, masyarakatlah yang paling dirugikan. Karena seharusnya diantara yang diawasi (eksekutif) dan yang mengawasi (legislatif) bekerja atas dasar amanah masyarakat yang harus dipertanggungjawabkan.

Dalam melaksanakan hubungan kerjanya, ada beberapa aspek/dimensi hubungan Eksekutif-Legislatif. Aspek-aspek yang dimaksud antara lain :

a. Hubungan Dalam Penyusunan Kebijakan Daerah.

Penyusunan kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah merujuk pada Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang

Nomor 10 tahun 2004 dikemukakan tata urutan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal dan ayat tersebut dikemukakan bahwa Peraturan Daerah, baik pada tingkat provinsi, kabupaten/kota maupun desa, merupakan peraturan perundang-undangan yang terbawah. Kedudukan PERDA dalam Tata Urutan Perundangan: (i) Undang-undang Dasar (UUD) 1945; (ii) Undang-undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang; (iii) Peraturan Pemerintah; (iv) Peraturan/Keputusan Presiden; (v) Peraturan Daerah (Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, dan Perda Desa).

b. Hubungan Dalam Penyusunan Anggaran Daerah.

Ada tiga kebijakan rutin dalam perumusan anggaran daerah yang perlu dibahas bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD yaitu: Perda APBD, Perda perhitungan APBD, dan Perda perubahan APBD. Di luar yang rutin tersebut masih perlu disusun Perda tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sesuai perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Kebijakan lainnya dalam perumusan anggaran daerah adalah mengenai penggunaan anggaran untuk keadaan mendesak dan keadaan darurat yang mungkin belum tersedia anggarannya di dalam APBD. Dalam hubungan kewenangan berkaitan dengan APBD, DPRD memiliki “senjata pamungkas“, berupa penolakan pembahasan terhadap rancangan APBD yang diajukan oleh kepala daerah apabila terdapat perbedaan yang sangat prinsipal antara lain KUA yang telah disepakati sebelumnya ternyata tidak dijabarkan

secara tepat, ataupun karena perhitungan anggaran tahun sebelumnya belum selesai sehingga mengganggu prognosa kekuatan keuangan daerah.

c. Hubungan Dalam Penentuan Kebijakan Bidang Kepegawaian Daerah.

Sekurang-kurangnya ada lima hal penting dalam kebijakan bidang kepegawaian daerah yang memerlukan pembahasan bersama antara kepala daerah dengan DPRD yaitu: (i) Kebijakan formasi pengisian pegawai baru; (ii) Kebijakan pemberhentian pegawai daerah sebelum masa pensiun; (iii) Kebijakan mengenai pemberian tambahan penghasilan di luar gaji; (iv) Kebijakan mengenai strategi pengisian pejabat struktural; (v) Kebijakan mengenai pengukuran kinerja perorangan maupun kelembagaan perangkat daerah. Di luar kelima kebijakan tersebut, DPRD seharusnya tidak lagi ikut campur mengatur, karena hal itu sudah merupakan kewenangan teknis yang merupakan ranah kepala daerah. DPRD misalnya, tidak boleh menjadi sponsor pengisian jabatan struktural tertentu dengan harapan nantinya akan memperoleh imbalan tertentu. Karena hal ini bisa menjadi sumber konflik antara kepala daerah dengan anggota maupun lembaga DPRD.

Praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ada menunjukkan bahwa umumnya DPRD dipojokkan menyetujui pembiayaan untuk sumberdaya aparatur baik berupa penambahan pegawai khususnya tenaga kontrak kerja, pemberian tunjangan tambahan dari daerah, pengisian jabatan dan sebagainya tanpa pernah diajak bicara terlebih dahulu mengenai kebijakan strategisnya. Kepala daerah umumnya masih menggunakan paradigma lama (*executive*

heavy) pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bahwa semua kebijakan dibuat oleh kepala daerah, DPRD hanya menyetujuinya. Akibatnya timbul ketegangan hubungan antara kepala daerah dan DPRD, yang pada akhirnya merugikan daerah, karena kebijakan menjadi lambat diputuskan ataupun ada upaya terus menerus untuk saling mencari kesalahan pihak masing-masing.

d. Hubungan Dalam Pengawasan Kebijakan dan Politik Daerah.

Salah satu fungsi penting DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah fungsi pengawasan, yang seringkali kurang mendapatkan perhatian. Fungsi pengawasan DPRD lebih bersifat pengawasan kebijakan dan politik, bukan pengawasan teknis fungsional, karena fungsi yang terakhir disebut dijalankan oleh instansi-instansi pengawasan fungsional seperti Itjen, Bawasda, BPKP. Konflik yang terjadi antara kepala daerah dan DPRD dalam bidang pengawasan disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut: (i) Dalam melaksanakan pengawasan politik dan kebijakan, DPRD terlampau masuk ke dalam hal-hal yang bersifat teknis, misalnya sampai memeriksa kuitansi pemberian barang dan sebagainya, yang sebenarnya bukan menjadi ranah DPRD. DPRD adalah lembaga politik, sedangkan anggota DPRD adalah insan politik, sehingga sudah seharusnya bermain di ranah politik, bukan ranah teknis; (ii) Pihak eksekutif bersifat tertutup terhadap permintaan data dan informasi yang dibutuhkan oleh DPRD, sehingga menimbulkan kecurigaan; (iii) Kepala daerah sama sekali tidak menindaklanjuti berbagai

rekomendasi hasil pengawasan yang dilakukan DPRD, sehingga DPRD merasa tidak dihargai.

Mengingat luasnya dimensi hubungan eksekutif dan legislatif di atas, peneliti memprioritaskan 2 dimensi yang akan diteliti. Dimensi-dimensi tersebut antara lain: (a) hubungan dalam penyusunan kebijakan daerah; (b) hubungan dalam penyusunan anggaran daerah. Adapun alasan peneliti memprioritaskan dimensi-dimensi tersebut karena pada dasarnya kedua dimensi tersebut adalah bentuk hubungan kerjasama langsung antara eksekutif-legislatif, di mana hubungan tersebut banyak menimbulkan dominasi salah satu lembaga dalam prosesnya.

D. Dominasi Eksekutif terhadap Legislatif dalam Pemerintahan

Pola hubungan eksekutif dan legislatif menurut Amal (Arfani, 1996:124) dapat dikategorikan menjadi tiga, yaitu dominasi eksekutif, dominasi legislatif, dan hubungan yang seimbang. Dalam suatu sistem politik satu negara, ketiga pola tersebut tidak selalu berjalan secara tetap. Suatu negara yang menganut sistem presidensiil, tidak selalu terjadi dominasi eksekutif. Demikian pula dengan sistem parlementer, tidak selalu terjadi dominasi oleh legislatif.

Menurut KBBI (1997:144), dominasi adalah tindakan penguasaan terhadap yang lemah. Sedangkan Weber (Zauhar, 2009) mendefinisikan dominasi sebagai suatu bentuk kekuasaan yang penguasanya sadar akan haknya untuk memerintah, sedangkan yang diperintah sadar bahwa adalah menjadi kewajibannya untuk taat kepada perintah penguasa. Dalam penelitian ini, eksekutif lebih dominan atas

legislatif. Dominasi eksekutif atas legislatif itu sendiri adalah tindakan penguasaan eksekutif atas legislatif, sehingga pihak legislatif tidak mampu untuk mengimbangi kekuatan eksekutif.

Dominasi eksekutif atas legislatif mengindikasikan bahwa eksekutif lebih berkuasa atas legislatif. Dalam perbendaharaan ilmu politik, terdapat sejumlah konsep yang berkaitan erat dengan konsep kekuasaan. *Pertama, Influence* (pengaruh), yaitu kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar mengubah sikap dan perilakunya secara sukarela. *Kedua, Persuasion* (persuasi), yaitu kemampuan meyakinkan orang lain dengan argumentasi untuk melakukan sesuatu. *Ketiga, Manipulation* (Manipulasi), yaitu penggunaan pengaruh, di mana yang dipengaruhi tidak sadar bahwa tingkah lakunya sebenarnya mematuhi keinginan pemegang kekuasaan. *Keempat, Coercion*, yaitu peragaan kekuasaan atau ancaman paksaan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok terhadap orang lain agar bersikap dan berperilaku sesuai dengan kehendak pihak pemilik kekuasaan. *Kelima, Force*, yaitu penggunaan tekanan fisik, seperti membatasi kebebasan, menimbulkan rasa sakit ataupun membatasi pemenuhan kebutuhan biologis terhadap pihak lain agar melakukan sesuatu (Surbakti, 1999:57).

Dalam studi ilmu politik, kekuasaan yang dimiliki oleh salah satu pihak ditentukan oleh besarnya sumber kekuasaan yang dimilikinya. Menurut Budiardjo, kekuasaan politik adalah kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah), baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan pemegang kekuasaan sendiri. Kekuasaan politik tidak hanya

mencakup kekuasaan untuk memperoleh ketaatan dari warga masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara di bidang administratif, legislatif, dan yudikatif (Budiardjo, 2000:37).

Yang termasuk dalam kategori sumber kekuasaan adalah sarana paksaan fisik, kekayaan dan harta benda (ekonomi), normatif, jabatan, keahlian, informasi, status sosial, popularitas pribadi, dan massa yang terorganisasi. Senjata tradisional, senjata konvensional, senjata modern, penjara, kerja paksa, teknologi, dan aparat yang menggunakan senjata-senjata ini merupakan sejumlah contoh sarana paksaan fisik. Uang, emas, tanah, barang-barang berharga, dan surat-surat berharga merupakan sumber kekuasaan berupa kekayaan. Mereka yang memiliki kekayaan dalam jumlah besar setidaknya secara potensial akan memiliki kekuasaan politik. Para pemimpin agama dan pemimpin suku ditaati oleh anggota masyarakatnya dikarenakan kebenaran agama yang dibawa oleh pemimpin agama, dan pemeliharaan dan penegakan adat dan tradisi oleh pemimpin suku tersebut. Ketiga hal tersebut merupakan sumber kekuasaan normatif (Surbakti, 1999:65).

Kewenangan yang melekat dalam jabatan jelas merupakan sumber pengaruh yang efektif. Itu sebabnya, birokrasi di manapun cenderung memiliki pengaruh yang besar tidak hanya kepada masyarakat, tetapi juga terhadap politikus yang menjadi atasannya karena ketergantungan-nya (menteri) akan informasi dan keahlian pada birokrasi. Terlebih-lebih di negara berkembang, birokrasi cenderung menguasai

rakyat daripada melayani masyarakat. Massa yang terorganisasikan, seperti: organisasi buruh, petani, guru, pemuda dan mahasiswa dapat pula menjadi sumber kekuasaan. Dan terakhir, kemampuan media massa membentuk pendapat umum melalui pemberitaan, tajuk rencana, reportase, dan karikatur juga dapat merupakan sumber kekuasaan. Persepsi baik buruk, adil-tidak adil, benar-salah, di kalangan jutaan partisipan media tentang kehidupan politik, ekonomi, sosial, hukum, dan pemerintahan dapat dibentuk dan diarahkan dengan media massa (Surbakti, 1999:66).

Pendapat Budiardjo dan Surbakti di atas relevan untuk digunakan dalam menganalisis hubungan eksekutif dan legislatif di Bandar Lampung. Mengacu pada pendapat kedua pakar tersebut, penelitian ini berargumen bahwa dominasi eksekutif atas legislatif terjadi karena eksekutif memiliki sumber kekuasaan politik yang lebih besar dibandingkan legislatif. Dengan kata lain, dominasi terjadi karena adanya ketimpangan penguasaan *sumber kekuasaan politik* antara kedua lembaga ini. Ketimpangan yang dimaksud dalam teori ini terdiri dari ketimpangan penguasaan keahlian (SDM), ketimpangan penguasaan informasi, dan ketimpangan penguasaan anggaran.

Secara umum, ketimpangan penguasaan *sumber kekuasaan politik* menyebabkan timbulnya dominasi salah satu pihak atas pihak yang lain. Perspektif semacam itu masih relevan digunakan untuk menganalisis fenomena dominasi eksekutif atas legislatif di Indonesia. Namun perspektif semacam itu dirasakan belum sepenuhnya mencukupi untuk menganalisis fenomena politik di Indonesia.

Di samping masalah ketimpangan penguasaan *sumber kekuasaan politik*, teori politik kartel dan budaya politik patrimonialisme amat relevan digunakan untuk menganalisis fenomena politik di Indonesia pada Era Reformasi. Hal ini penting karena politik kepartaian di Indonesia pada awal masa Reformasi memperlihatkan satu fenomena yang tampak bertolak belakang. Fenomena tersebut terjadi karena partai-partai politik bersaing sengit namun sekaligus bekerjasama. Menjelang pemilu, dengan mudah terlihat persaingan yang sengit antar partai. Mereka menikmati kebebasan untuk menegaskan warna ideologinya; dan pemilih tidak lagi diintimidasi dalam menentukan partai pilihannya. Berbagai partai politik dengan variasi ideologinya bersaing keras dalam pemilu legislatif dan presiden. Ketika pemilu berakhir, partai-partai politik itu tampak membuang jauh-jauh persaingan yang telah berlangsung, seolah mereka mengabaikan sama sekali hasil-hasil pemilu dalam membentuk pemerintahan inklusif yang melibatkan semua pihak (Ambardi, 2009:1).

Kartel adalah sebuah istilah dalam ekonomi yakni sebuah praktek ekonomi oleh produsen yang bersepakat untuk menetapkan harga yang bertujuan untuk menghindari kompetisi dan memiliki untung secara bersama-sama. Ekonomi kartel sangat merugikan konsumen karena harga ditekan produsen lebih tinggi dari seharusnya agar semua produsen mendapat untung. Sedangkan menurut Supriatma, bentuk kartel yang dalam istilah ekonomi adalah koordinasi untuk meminimalkan persaingan, mengontrol harga, dan memaksimalkan keuntungan di antara anggota kartel (Supriatma, 2009:8).

Teori ini cukup relevan untuk menggambarkan karakter politik di Indonesia, baik dalam sistem kepartaian, tingkah laku elit, maupun koalisi di tingkat parlemen. Politik kartel ini muncul dari sebuah koalisi besar di antara elit politik. Sistem ini diciptakan untuk meminimalisir kerugian dari pihak yang kalah, baik dalam pemilu maupun dalam koalisi. Kartel lebih mengutamakan mekanisme “perangkulan” (*incorporation*) dari elite yang memiliki latar belakang ideologis berbeda. Dalam sistem pasar, pihak yang paling dirugikan oleh kartel adalah konsumen, karena mereka harus membeli dengan harga yang sudah dikoordinasikan oleh para pemain di pasar. Sedangkan di dalam politik, pihak yang paling dirugikan adalah massa-rakyat (Supriatma, 2009:8).

Kartelisasi, menurut Katz dan Mair (Ambardi, 2009:31), muncul dari situasi di mana partai politik semakin bergantung pada negara dalam hal pemenuhan kebutuhan finansial. Kebergantungan ini, masih menurut mereka, disebabkan oleh merosotnya secara tajam kemampuan mobilisasi keuangan partai melalui iuran anggota di Eropa. Menurutnya basis tradisional sumber keuangan ini kemudian membawa partai untuk lebih mendekat kepada negara dan menjauh dari masyarakat. Kebergantungan mereka pada subsidi negara melalui proses subsidi (dana publik untuk partai), pada akhirnya menentukan kelangsungan hidup partai dan memicu munculnya partai jenis kartel (Ambardi, 2009:31).

Selain memberi stabilitas elite, kartel politik juga memberikan beberapa konsekuensi penting pada dunia perpolitikan di Indonesia. *Pertama*, kartel sangat menekankan pragmatisme. Tidak terlalu mengherankan apabila aktivis-aktivis

radikal yang ingin masuk ke ranah politik harus menyesuaikan diri dengan iklim pragmatis ini. Kalkulasi dan pragmatisme politik harus berhadapan dengan logika kartel yang mau merangkul semua dalam sikap saling pengertian (*mutual understanding*) dan kerja sama. Dalam konteks ini kita bisa memahami terjadinya proses pragmatisme yang sangat telanjang: para korban penculikan menjadi agen dari para penculiknya (Supriatma, 2009:9)

Kedua, batas antara mereka yang memerintah dan kalangan oposisi menjadi tidak jelas. Baik pemerintah maupun mereka yang berposisi lebih banyak menampilkan persetujuan dibandingkan perbedaan. Dalam hal ini, ada proses saling pengertian antara oposisi dan pemerintahan. Karena tidak adanya perbedaan antara oposisi dan pemerintahan, maka para elite menjadi tidak responsif terhadap suara rakyat. *Ketiga*, sistem kartel adalah sistem kolusif yang berakibat pada pengebirian kekuatan massa-rakyat. Kartel politik memang memberikan stabilitas untuk para elite. Namun stabilitas ini harus dibayar dengan nilai representasi dari rakyat dalam proses demokrasi. Dengan demikian, jika untuk para elite berlaku sistem perangkulan (*inclusion*), maka untuk massa-rakyat berlaku mekanisme penyingkiran (*exclusion*). Penyingkiran yang dimaksud tidak dengan represi, namun dengan mematikan sejumlah fungsi dari institusi-institusi. *Keempat*, politik kartel memberikan hasil sangat ironis bagi kekuatan politik masyarakat. Ia menghasilkan massa-rakyat yang relatif jinak (*docile*). Ironi paling besar adalah: apa yang dicapai dengan represi brutal oleh Orde Baru bisa dicapai dengan persuasi dan manipulasi dalam iklim politik kartel (Supriatma, 2009:9).

Selain menimbulkan beberapa konsekuensi seperti yang diungkapkan di atas, eksistensi politik kartel juga memiliki ancaman. Keruntuhannya tergantung pada terjadinya dua kondisi. *Pertama*, semakin menajamnya pertentangan antar elite politik. keadaan ini bisa terjadi baik karena perebutan sumber daya atau menajamnya perbedaan ideologis di antara mereka. *Kedua*, bangkitnya kembali militer sebagai kekuatan politik. Hingga saat ini militer Indonesia memang tampak menjauhkan diri dari politik. Namun, tidak bisa dipungkiri bahwa mereka memiliki semua infrastruktur yang diperlukan bilamana mereka merasa perlu untuk melakukan intervensi ke dunia politik. Kondisi tersebut bisa terjadi jika ada krisis yang sangat besar yang disebabkan oleh ekonomi, politik, maupun keduanya (Supriatma, 2009:14).

Berdasarkan beberapa pendapat para pakar di atas, penulis berargumen bahwa politik kartel dapat menyebabkan terjadinya dominasi eksekutif atas legislatif dalam pemerintahan. Hal tersebut dikarenakan hilangnya persaingan/oposisi, serta bersatunya seluruh partai dalam satu kesatuan mendukung pemerintah berjalan. Keadaan tersebut tentu akan membuat eksekutif dapat mengontrol anggota dewan/legislatif melalui partai politik yang bersangkutan (berkoalisi), sehingga anggota dewan akan kehilangan taringnya, serta akan kehilangan posisi tawarnya terhadap eksekutif.

Selain kartelisasi politik, teori budaya politik patrimonialisme juga cukup relevan digunakan untuk menganalisis fenomena politik di negara-negara berkembang, termasuk di Indonesia. Dalam budaya politik semacam ini, pola kekuasaan

berjalan di atas prinsip relasi kuasa antara penguasa sebagai patron dan rakyat sebagai obyek yang dilindungi, diayomi dan dijamin kenyamanan, keamanan dan kesejahteraannya (client). Menurut Weber, patrimonialisme merupakan pola relasi kekuasaan tradisional antara seorang patron dan client, di mana obyek ketaatan terhadap otoritas pribadi yang dia nikmati berpijak pada status tradisional. (Hilmy, 2009).

Hubungan "*patron-client*" adalah hubungan-hubungan yang terjadi antara bapak dan anak buah yang bersifat pribadi dan saling menguntungkan. Dalam hal ini tugas patron tidak sekedar memberi imbalan material, namun merangkap sebagai pelindung dan penasihat masalah-masalah pribadi, kepercayaan dan mistik. Sedangkan pihak client dituntut kesetiiaannya untuk mengabdikan sekaligus bersedia secara total untuk ikut berjuang guna mempertahankan keutuhan kekuasaan dari sang patron (Simanjuntak, 2008).

Indonesia sebagai negara berkembang memiliki sejarah patrimonialisme yang sangat kuat. David Brown dalam, "*The State and Ethnic Politics in Southeast Asia*" menyebutnya sebagai neo-patrimonialisme. Kekuasaan neo-patrimonialisme dicirikan oleh ikatan personal antara pimpinan dan anggota organisasi atau lembaga yang dipimpin, bukan pada ikatan struktural-organisasional. Pola relasi dalam lembaga semacam ini lebih banyak bekerja berdasar atas kesetiaan personal para anggota organisasi, dan bukan kesetiaan terhadap lembaga itu sendiri. Akibatnya, kinerja seorang pegawai di sebuah lembaga sangat ditentukan

oleh figur-figur pimpinannya, bukan atas dasar kewajiban dan tanggungjawabnya sebagai staf (Hilmy, 2009).

Sistem relasi dalam kekuasaan semacam ini seringkali disebut sebagai pola relasi *patron-client*, di mana seorang pemimpin diperlakukan sebagai patron, yaitu pelindung atau penjamin kenyamanan hidup bagi anggota masyarakat yang dipimpinya. Sementara itu, masyarakat menempati peran sebagai client, di mana isu-isu terkait kesejahteraan dan kemalangan sosial berada di tangan sang pemimpin atau patron. Pola relasi semacam ini pada umumnya berkembang biak di sejumlah negara yang memiliki sejarah kerajaan yang kuat, seperti Indonesia, di mana seorang raja diperlakukan sebagai pihak yang dilayani oleh rakyatnya. Raja juga menjadi pusat dari seluruh rangkaian kekuasaan yang berhak menikmati kesejahteraan akibat dari kekuasaan yang digenggamnya itu (Hilmy, 2009).

Konsep kekuasaan dalam Negara neopatrimonial diturunkan dari konsep Jawa (Mataram) yang melihat kekuasaan sebagai sesuatu yang "homogen, mengumpul dan berjumlah tetap". Dalam pengertian ini, antara pemegang kekuasaan dan gejala kekuasaan dipandang sebagai satu kesatuan. Oleh sebab itu, aktifitas politik dipahami harus selalu terpusat pada si pemegang kekuasaan. Menurut Anderson, budaya yang ada di negara-negara Dunia Ketiga seperti halnya Indonesia masih bersifat feodal. Kekuasaan politik masih dianggap sebagai perpanjangan dari kekuasaan ke Ilahian, sehingga tidak bias ditentang". Adapun kekuasaan dikonsentrasikan kepada pemegangnya melalui penggunaan hubungan *patron-client*, sehingga struktur kekuasaan dapat digambarkan sebagai lingkaran-

lingkaran vertikal yang memusat (seperti spiral lancip). Lingkungan di luar pusat kekuasaan diwarnai oleh kompetisi untuk mendapatkan perhatian dan keistimewaan dari pusat kekuasaan (Simanjuntak, 2008).

Dalam masyarakat tradisional, patrimonialisme dicirikan oleh keterpisahan antara raja dari masyarakatnya dalam hal menikmati kesejahteraan dan keamanan sosial. Sedangkan dalam masyarakat neo-patrimonialisme seorang pemimpin dan yang dipimpin bersama-sama menikmati kesejahteraan dalam sebuah kekuasaan. Hal ini terjadi karena mobilisasi masyarakat menentukan pola relasi di antara keduanya, di mana dalam masyarakat neo-patrimonial terdapat motif simbiosis mutualisme antara pemimpin dan rakyat yang dipimpin. Seorang pemimpin menyediakan kesejahteraan, sementara rakyat yang dipimpin menyediakan loyalitas kepada pemimpinnya. Ketika seorang pemimpin tidak bisa lagi menjamin kesejahteraan kepada rakyatnya, maka dengan sendirinya loyalitas masyarakat kepada sang pemimpin akan hilang. Sebaliknya, begitu rakyatnya tidak lagi memberikan loyalitas kepada pemimpinnya, maka sang pemimpin memutuskan mata rantai kesejahteraan kepada mereka yang tidak loyal (Hilmy, 2009).

Menurut Webber, budaya politik di Indonesia lebih mengarah pada nilai-nilai patrimonial. Oleh karena itu, jenis sistem politik dan demokrasi yang berkembang adalah sistem politik dan demokrasi patrimonial. Sistem politik jenis ini mengandaikan kondisi di mana para pemegang kebijakan mengeksploitasi posisi mereka hanya untuk tujuan-tujuan dan kepentingan pribadi, bukan untuk

kepentingan universal. Korupsi yang merajalela merupakan manifestasi yang utama dari nilai dan praktik budaya politik patrimonial ini. Penguasa patrimonial mengeksploitasi kekuasaannya seolah-olah ia adalah “hak milik pribadi” yang tidak dibatasi oleh norma dan peraturan hukum (Hilmy, 2009).

Pada masa Orde Baru, pola pemerintahan patrimonialisme terwujud dalam bentuk pemerintahan yang sentralistik. Pola patrimonialisme pada zaman ini membentuk semacam piramida kekuasaan yang puncaknya dihuni oleh Presiden Soeharto sebagai patron tertinggi. Melalui mekanisme piramida ini, pucuk pimpinan ditopang di bawahnya oleh seluruh elemen politik di kantor birokrasi, sayap militer, organisasi sosial-kemasyarakatan dan partai politik. Pembangkangan terhadap sistem politik patrimonial pada zaman ini merupakan bentuk resistensi yang akan dilawan oleh rezim penguasa melalui tekanan politik, pemangkasan hak, serta peminggiran peran-peran sosial-politik (Hilmy, 2009).

Fakta menunjukkan bahwa sistem oposisi tidak diperkenankan pada masa ini. Hal tersebut dianggap berbahaya, karena dapat mengancam “zona kenyamanan” (*comfort-zone*) para penguasa beserta pihak-pihak yang turut menopang keberlangsungan rezim Orde Baru. Pada masa pasca Orde Baru ini, budaya politik patrimonialisme dilestarikan, namun dengan format dan baju yang berbeda. Pada masa ini, patrimonialisme tradisional mengalami metamorfosis menjadi neo-patrimonialisme. Hal tersebut ditandai dengan menyebarnya simpul-simpul kekuasaan ke sejumlah titik yang lebih merata seiring dengan perubahan kebijakan desentralisasi politik. Pemeran politik patrimonial bukan lagi terpusat

pada individu, tetapi lembaga sosial politik, terutama partai politik (parpol). Slogan-slogan yang menjanjikan kesejahteraan rakyat dibuat untuk mengagregasi dukungan politik untuk memenangi proses kontestasi dalam Pemilu, tetapi individu atau parpol seringkali mengingkarinya setelah yang pertama naik ke tampuk kekuasaan (Hilmy, 2009).

Bentuk lain dari pola politik patrimonial adalah digunakannya anggaran negara oleh *incumbent* yang masih menjabat untuk mendanai kampanye politiknya. Akibatnya, pihak *incumbent* selalu diuntungkan oleh posisinya yang masih memiliki akses terhadap sumber-sumber ekonomi-politik negara. Selain itu, politik patrimonialisme terwujud dalam realisasi program pembangunan yang didanai oleh anggaran negara, tetapi diklaim didanai oleh parpol pihak incumbent. Hal ini bukan hanya merugikan masyarakat banyak, tetapi juga para penantang yang muncul di luar lingkaran kekuasaan. Karena penyimpangan berlebihan yang dilakukan oleh elit politik Orde Baru, akhirnya rakyat pun berontak dan berhasil meng kudeta Presiden Soeharto untuk segera lengser dari jabatannya, sehingga lahirlah era reformasi (Hilmy, 2009).

Era Reformasi lahir pasca runtuhnya rezim Orde Baru. Pada masa ini sistem politik yang digunakan lebih modern dan demokratis, di mana Indonesia mengikuti pemerintahan dunia barat dan menerapkannya ke dalam pemerintahan Indonesia. Pada masa ini juga berlaku sistem pemilihan langsung, di mana rakyat langsung memilih calon pemimpinnya untuk jangka waktu yang ditentukan.

Partai politik berkembang dan semakin banyak. Sehingga kompetisi antar partai diharapkan lebih tercipta serta dapat lebih aspiratif lagi terhadap aspirasi rakyat.

Namun pada kenyataannya, struktur kelembagaan yang ada di masa ini belum mampu menjalankan fungsi pelayanan sebagaimana dikandung dalam negara ideal. Masyarakat masih tetap menjadi korban, di mana segelintir elit menikmati mobilitas vertikal mereka melalui kekuasaan yang digenggamnya. Berbagai produk perundangan yang digodok oleh lembaga legislatif juga belum mampu menyentuh kebutuhan dasar masyarakat, karena lembaga ini lebih disibukkan oleh urusan perebutan dan kontestasi kekuasaan. Partai politik, yang diharapkan bisa berperan sebagai katalisator aspirasi rakyat juga setali tiga uang; sibuk mengagregasi sumber daya ekonomi-politik demi meraih kekuasaan. Dalam sistem politik semacam ini, rakyat tetap saja diposisikan sebagai obyek penderita yang selalu dieksploitasi oleh para elitnya. Rakyat selalu dibutuhkan oleh para elit kekuasaan pada saat-saat tertentu ketika ada perhelatan politik seperti pemilihan umum. Selepas itu, ketika kekuasaan sudah berada di genggamannya, rakyat pun ditinggalkan. Penguasa lebih asyik dengan urusan-urusan individu, keluarga dan parpolnya (Hilmy, 2009).

Dari beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa banyak faktor yang menyebabkan eksekutif lebih dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daripada legislatif. Faktor-faktor tersebut antara lain: (a) ketimpangan penguasaan *sumber kekuasaan politik* (ketimpangan kapasitas SDM, ketimpangan penguasaan

Informasi, dan ketimpangan penguasaan Anggaran); (b) Kartelisasi Politik; dan
(c) Patrimonialisme di Kalangan Elit Politik.

E. Kerangka Pikir

