



JURNAL KONSTITUSI

PKK FH UNIVERSITAS MOCH SROEDJI JEMBER

Volume I Nomor 1, Juni 2011

- Penyusunan Daftar Pemilih dan Permasalahannya dalam Rangka Penyelenggaraan Pemilu/Pemilukada di Indonesia
Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.

- Demokrasi Pemilukada dan Fungsi Partai Politik
Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H.

- Pilkada Langsung dalam Presidensialisme Sistem Ketaatanegaraan Indonesia
Erna Yuliandari

- Konflik Hubungan antara Eksekutif dan Legislatif Daerah dalam Kasus Pencabutan Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Pasir di Kabupaten Lumajang
Aries Harianto S.H., M.H.

- Mengkaji Ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Langsung
Jayus, S.H., M.Hum.



Pengantar Redaksi	5
<input type="checkbox"/> PENYUSUNAN DAFTAR PEMILIH DAN PERMASALAHANNYA DALAM RANGKA PENYELENGGARAAN PEMILU/PEMILUKADA DI INDONESIA Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H.,M.Hum.	7
<input type="checkbox"/> DEMOKRASI PEMILUKADA DAN FUNGSI PARTAI POLITIK Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H.	21
<input type="checkbox"/> PILKADA LANGSUNG DALAM PRESIDENSIALISME SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA Erna Yuliandari	39
<input type="checkbox"/> KONFLIK HUBUNGAN ANTARA EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DAERAH DALAM KASUS PENCABUTAN PERJANJIAN KERJASAMA PENGELOLAAN PASIR DI KABUPATEN LUMAJANG Aries Harianto S.H., M.H	53
<input type="checkbox"/> MENKAKAJI ULANG PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG Jayus, S.H., MHum.	73
Biodata Penulis	85
Ketentuan Penulisan Jurnal Konstitusi	87

SI

SI

Universitas Surabaya)
 Universitas Brawijaya)
 Universitas Trunojoyo)

Universitas Jember

n
.

Indonesia
 konstitusi.go.id

tidak mewakili
 pengelola Jurnal

Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal

**KONFLIK HUBUNGAN ANTARA EKSEKUTIF
DAN LEGISLATIF DAERAH DALAM KASUS
PENCABUTAN PERJANJIAN KERJASAMA
PENGELOLAAN PASIR DI KABUPATEN
LUMAJANG**

Aries Harianto S.H., M.H

Abstract

Conflict pattern between local executive and legislative in Lumajang is very interesting to be discussed. The pattern describes how the executive elected by minority political parties have taken been pressured by the majorities in parliament when the regent as a local head takes a decision to break an agreement on management of Semeru sand.

Keywords: Conflict, executive, legislative

I. Pendahuluan

Judul di atas merupakan potret dari puncak konflik yang terjadi antara Bupati dengan DPRD di Kabupaten Lumajang. Muasal konflik bersumber dari miskinnya dukungan kepada Bupati terpilih periode 2008-2014. Kenyataan demikian terjadi karena beberapa partai besar yang mendominasi kursi di lembaga legislatif memiliki calon masing-masing. Rasa dan suasana berseberangan rupanya terbawa hingga dalam ranah penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akibatnya, berbagai

kebijakan Eksekutif tidak gampang mendapatkan justifikasi Legislatif.

Puncak dari pola diametral ini nampak pada sengketa pasir Semeru antara Bupati dengan PT. MH yang hingga kini berlarut meskipun dalam ranah Peradilan Tata Usaha Negara telah mendapatkan Putusan Pengadilan yang bersifat final dan berkekuatan hukum tetap. Bupati kalah. Eksekutif tidak bisa menerima kenyataan hukum demikian. Sengketa berlanjut dan kini giliran Bupati memposisikan diri sebagai pelapor atas dugaan terjadinya tindak pidana korupsi dalam perkara yang sama. Sementara setoran dana PT MH sebagai kewajiban atas dasar konsensus yang telah dilembagakan dalam perjanjian, tanpa alasan hukum yang bisa dipertanggungjawabkan, Bupati bersikeras tidak membelanjakan dalam APBD 2010.

Sebenarnya konflik Legislatif-Eksekutif ini dapat dihindari jika Bupati tidak mengeluarkan keputusan pencabutan secara sepihak atas perjanjian kerjasama operasional pengelolaan pasir Semeru. Legislatif yang selama ini telah merekomendasikan relasi hukum antara Bupati dengan PT MH, ditinggal begitu saja. Secara serta merta keputusan pencabutan perjanjian dimaksud dilakukan tanpa melalui proses '*rembug*' dengan legislatif.

Karena kebakaran jenggot, legislatif meluncurkan interpelasi. Kini interaksi Legislatif-Eksekutif tak ubahnya api dalam sekam. Berdasarkan polarisasi konflik demikian tentu saja memberikan dampak yang tidak kondusif. Tidak saja dalam perspektif hukum tetapi juga akan membangun benih-benih konflik yang lain pada level masyarakat yang berimbas secara kelembagaan.

Tulisan yang ada dihadapan pembaca ini disusun berdasarkan studi kasus dan disajikan tidak dengan maksud mengangkat sengketa pasir, namun secara reflektif dari abstaksi konflik yang ada diharapkan diperoleh *pointers*

sebagai pernik pemikiran general yang menegaskan bahwa eskalasi konflik Legislatif - Eksekutif lokal sungguh merupakan realita yang patut dihindari oleh elit di manapun. Jika tidak, maka visi pembangunan yang telah digagas dan dicanangkan daerah pada gilirannya tidak lebih sebatas cita-cita. Dengan kata lain, jangan sampai dalam menjalankan otoritasnya, pihak Eksekutif menjadi *lonely on the top*, sementara Legislatif berkepala batu dengan sikap dan prilaku yang menafikkan prinsip-prinsip dasar fungsi dan kewenangannya. Jika keadaan demikian berlarut menjadi ego politik maka rakyatlah yang menjadi kurban.

1.2 Isu Hukum

Berdasarkan polarisasi konflik antara Legislatif dan Eksekutif lokal tersebut maka isu hukum yang harus dijawab adalah : *Bagaimanakah perspektif hukum positif memberikan regulasi yang akomodatif dan tegas dalam upaya mencegah sekaligus menyelesaikan pola hubungan konflik antara legislatif dan eksekutif? Apa dampak yang terjadi akibat pola hubungan demikian ? Bagaimana peran hukum secara fungsional dapat mensinergikan harmoni antara Legislatif dan Eksekutif Lokal dalam rangka menciptakan komitmen kebersamaan sehingga meskipun secara politik Bupati tidak memiliki afiliasi politik yang kuat terhadap partai-partai di parlemen, namun realitas politik demikian tidak sampai mengikis kinerja dan produktifitas pemerintahan daerah.* Untuk menjawab isu hukum ini maka dengan asumsi jika hukum positif tidak atau belum mengaturnya maka mendesak agar pembentuk undang-undang untuk melakukan *law reform* terhadap Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 atau Law Making sebagai wujud peraturan perundang-undangan baru.

2. Kerangka Konseptual

2.1 Pola Hubungan Eksekutif dan Legislatif lokal dalam Perspektif otonomi Daerah

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, DPRD bukanlah merupakan bagian dari Pemerintah Daerah, akan tetapi berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Dengan demikian, baik eksekutif maupun legislatif dituntut untuk bekerja secara sinergis dan senantiasa terus memelihara serta mengembangkan komunikasi timbal baik, secara formal dan informal, langsung maupun tak langsung, dengan didasari saling pengertian, melengkapi, dan mengisi demi tercapainya visi pembangunan di kabupaten setempat.

Dalam menjalankan tugas, berbagai hal bisa saja terjadi, termasuk kemungkinan adanya gesekan-gesekan bahkan benturan-benturan dalam menentukan sikap dan keputusan. Hal tersebut hendaknya ditempatkan sebagai bagian dari pembelajaran berdemokrasi sehingga akan menghasilkan yang terbaik. Dengan demikian, perbedaan pendapat sebaiknya dikembangkan ke arah titik temu dan mensinergikannya ke dalam situasi yang positif.

Pola hubungan eksekutif dengan legislatif dapat dikategorikan menjadi tiga, yaitu dominasi eksekutif, dominasi legislatif, dan hubungan yang seimbang. Dalam praktek pemerintahan, ketiga pola tersebut tidak selalu berjalan secara tetap, sistem presidensiil tidak serta merta terjadi dominasi eksekutif, demikian juga dalam sistem parlementer tidak selalu terjadi dominasi legislatif. Dominasi menurut Weber adalah suatu bentuk kekuasaan yang di penguasanya sadar akan haknya untuk memerintah, sedangkan yang diperintah sadar bahwa adalah menjadi kewajibannya untuk taat kepada

perintah penguasa¹.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah, bentuk hubungan eksekutif dengan legislatif setidaknya terbangun dalam 3 (tiga) pola hubungan, yaitu :

- 1) pola hubungan searah positif;
- 2) pola hubungan konflik;
- 3) pola hubungan searah negatif.

Pertama, pola *hubungan searah positif* terjadi apabila baik eksekutif maupun legislatif memiliki visi yang sama dalam menjalankan pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*. Eksekutif dan legislatif selayaknya 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. Adanya pemahaman yang tidak sama, bahkan dalam kapasitas yang tidak seimbang, akan menimbulkan ketegangan-ketegangan dalam berkomunikasi yang dapat mengganggu harmonisasi keduanya. Disharmonisasi hubungan antara eksekutif dan legislatif pada akhirnya hanya akan merugikan kepentingan masyarakat.

Kedua, pola *hubungan konflik* terjadi apabila kedua lembaga tersebut saling bertentangan dalam visinya, sehingga memunculkan perilaku dan tindakan-tindakan yang tidak produktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada kondisi yang demikian, keduanya dihadapkan pada kontrol masyarakat yang akan menilai siapa diantara keduanya yang visi dan

¹ Moelyarto, 1987, Beberapa Pemikiran tentang Sistem Kepartaian di Indonesia, Seksi Penerbitan Fakultas Sospol UGM, Yogyakarta, hal 62

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.

Ketiga, *pola hubungan searah negatif* terjadi apabila eksekutif dan legislatif berkolaborasi secara negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini sangat dimungkinkan, terlebih jika keduanya memiliki kepentingan tersembunyi yang sama buruknya dan bertentangan dengan kepentingan masyarakat, baik dalam penganggaran maupun dalam perumusan kebijakan publik. Pada kondisi ini, masyarakatlah yang paling dirugikan, padahal seharusnya diantara yang diawasi (eksekutif) dan yang mengawasi (legislatif) bekerja atas dasar amanah masyarakat yang harus dipertanggungjawabkan.

Kondisi ideal terwujud manakala hubungan eksekutif dan legislatif daerah terbangun pada pola hubungan searah positif. Dalam membangun pola hubungan ini, keduanya tidak semata-mata didasarkan atas sistem atau perundang-undangan yang berlaku, tetapi juga didasarkan pada konsensus-konsensus etis dan nilai-nilai budaya lokal.

Untuk menjamin bahwa pola hubungan keduanya terbangun searah positif, maka ruang publik (publik sphere) harus terbangun secara luas. *Publik sphere* akan memberikan ruang yang cukup bagi interaksi antara Pemerintah Daerah dan DPRD dan interaksi antara masyarakat dengan Pemerintah Daerah dan DPRD dalam menggunakan fungsi kontrol terhadap kinerja Pemerintah Daerah dan DPRD.

2.2 Relasi Keagenan antara Legislatif dan Eksekutif Lokal

Teori prinsipal-agen menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (*agent*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal (dalam hal ini terjadi pendelegasian wewenang). Pendelegasian terjadi ketika seseorang atau satu kelompok orang (*principal*) memilih orang atau kelompok lain (*agent*) untuk bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal.² Menurut Ross³ contoh-contoh hubungan prinsipal-agen sangat universal. Satu diantaranya adalah hubungan antara legislatif dan eksekutif lokal. Eksekutif adalah agen dan legislatif adalah prinsipal.⁴ Relasi antara prinsipal dan agen senantiasa terjadi masalah keagenan. Oleh karena itu, persoalan yang sering timbul di antara eksekutif dan legislatif juga merupakan persoalan keagenan.

Masalah yang dihadapi legislatur dapat diartikan sebagai fenomena yang disebut *agency problems*. Masalah keagenan paling tidak melibatkan dua pihak, yakni prinsipal, yang memiliki otoritas untuk melakukan tindakan-tindakan, dan agen, yang menerima pendelegasian otoritas dari prinsipal. Dalam konteks pembuatan kebijakan oleh legislatif, legislatur adalah prinsipal yang mendelegasikan kewenangan kepada

2 Lupia, Arthur & Mathew McCubbins. 2000. Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. *European Journal of Political Research* 37, hal 291-307.

3 Ross, Stephen A. 1973. *The economic theory of agency: The principal's problem*. *American Economic Review* 63(2): hal, 134-139

4 Halim, Abdul. 2002. *Analisis varian pendapatan asli daerah dalam laporan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota di Indonesia*. Universitas Gadjah Mada. *Disertasi*, hal 87

agen seperti pemerintah atau panitia di legislatif untuk membuat kebijakan baru. Hubungan keagenan di sini terjadi setelah agen membuat usulan kebijakan dan berakhir setelah usulan tersebut diterima atau ditolak.

Johnson⁵ menyebut hubungan eksekutif atau birokrasi dengan legislatif atau kongres dengan nama *self-interest model*. Dalam hal ini, *legislators* ingin dipilih kembali, birokrat ingin memaksimalkan anggarannya, dan konstituen ingin memaksimalkan utilitasnya. Agar terpilih kembali, *legislators* mencari program dan *projects* yang membuatnya populer di mata konstituen. Birokrat mengusulkan program-program baru karena ingin *agency*-nya berkembang dan konstituen percaya bahwa mereka menerima *benefits* dari pemerintah tanpa harus membayar biayanya secara penuh.

Dalam hubungan keagenan antara legislatif dan publik (*voters*), legislatif adalah agen dan publik adalah prinsipal.⁶ *Citizens are principals who elect representatives to serve as their agents in parliament*, sementara Andvig⁷ menyatakan *the voters are the principal of the parliament*. Dalam hal pembuatan kebijakan, Von Hagen⁸ berpendapat bahwa hubungan prinsipal-agen yang terjadi antara pemilih (*voters*) dan legislatif pada dasarnya

5 Johnson, Cathy Marie. 1994. *The Dynamics of Conflict between Bureaucrats and Legislators*. Armonk, New York: M.E. Sharpe, hal.5

6 Fozzard, Adrian. 2001. *The basic budgeting problem: Approaches to resource allocation in the public sector and their implications for pro-poor budgeting*. Center for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute (ODI). Working paper 147.

7 Andvig, Jens Chr., Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener & Tina Søreide. 2001. *Corruption A Review of Contemporary Research*. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights Report R 2001: 7. Web: <http://www.cmi.no>.

8 Von Hagen, Jurgen. 2003. *Budgeting institutions and public spending*, in Shah, Anwar (ed.). 2003. *Handbook on Public Sector Performance Reviews. Volume 1: Ensuring Accountability When There Is No Bottom Line*. Washington, D.C.: The World Bank, hal 169

menunjukkan bagaimana *voters* memilih politisi untuk membuat keputusan-keputusan tentang belanja publik untuk mereka dan mereka memberikan dana dengan membayar pajak. Ketika legislatif kemudian terlibat dalam pembuatan keputusan atas pengalokasian belanja dalam anggaran, maka mereka diharapkan mewakili kepentingan atau preferensi prinsipal atau pemilihnya.

Pada kenyataannya legislatif sebagai agen bagi publik tidak selalu memiliki kepentingan yang sama dengan publik, seperti dinyatakan oleh Groehendijk⁹ berikut ini:

Without doubt, the relationship between voters and politicians in a representative democracy can be considered to be a principal-agent relationship. Voters want politicians to look after their interests, and in exchange provide these politicians with their votes and thus with positions. Of course, politicians have their own interests, which may diverge from the voters' interests.

Pendelegasian memiliki konsekuensi tidak terkontrolnya keputusan agen oleh prinsipal dalam hubungan legislatif-publik. Mereka menyebutnya abdikasi (*abdication*), yakni adanya kondisi di mana agen tidak dipagari dengan aturan bagaimana tindakan mereka berpengaruh terhadap kepentingan prinsipal. Dalam hal ini pemilih (*voters*) dicirikan sebagai pihak yang tidak peduli atau tidak berkeinginan untuk mempengaruhi perwakilan (anggota legislatif) yang mereka pilih.

Di sisi lain, legislatur dicirikan sebagai pihak yang tidak memiliki waktu, inklinasi (*inclination*), dan pengetahuan untuk mengetahui seluruh kebutuhan

⁹ Groehendijk, Nico. 1997. A principal-agent model of corruption. *Crime, Law & Social Change* 27: 207-229.

publik. *Stereotypes* inilah yang menyebabkan terjadinya abdikasi, yakni keterwakilan yang tidak memberikan manfaat apa-apa bagi pemilih (prinsipal) atau pihak yang diwakili. Kedudukan legislatif atau parlemen sebagai agen dalam hubungannya dengan publik menunjukkan bahwa legislatif memiliki masalah keagenan karena akan berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya (*self-interest*) dalam pembuatan keputusan yang terkait dengan publik. Persoalan *abdication* menjadi semakin nyata ketika publik tidak memiliki sarana atau institusi formal untuk mengawasi kinerja legislatif.

3. Pembahasan

3.1 Perspektif Hukum terhadap Pola Hubungan Legislatif - Eksekutif

Berdasarkan kerangka konseptual sebagaimana dipaparkan di atas dapat dipahami bahwa karakteristik pola hubungan legislatif - eksekutif lokal di kabupaten Lumajang adalah pola *hubungan konflik*. Kedua lembaga tersebut saling bertentangan dalam visinya, sehingga memunculkan perilaku dan tindakan-tindakan yang tidak produktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Eksekutif miskin kaki afiliasi di tingkat legislatif. Pola demikian tercipta oleh sebab sejarah terpilihnya bupati 2008-2014 mengalahkan calon yang diusung partai yang menguasai suara terbanyak di DPRD yakni PDI Perjuangan. Sementara PAN dan PKB yang berkolaborasi dalam bursa Pilbup dan juga cukup signifikan dalam proses pengambilan keputusan di tingkat legislatif bernasib sama dengan PDI Perjuangan. Situasi politik yang menempatkan bupati dan wakil bupati terpilih secara interaktif dengan legislatif, praktis mendapatkan minoritas dukungan.

Keadaan demikian kian menutup pintu kompromi untuk membangun koridor kebersamaan mengingat dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan daerah, bupati telah mengambil kebijakan normatif yang menoreh luka dan ketersinggungan legislatif. Kebijakan ini terpaksa dilakukan karena bupati merasa memiliki piutang janji kepada publik yang disosialisasikan pada saat kampanye pra pilkada. Beberapa janji dimaksud antara lain :

1.	Komitmen menutup pengelolaan pasir Semeru yang selama ini dikerjakan pihak ketiga, yakni PT. MH.
2.	Pemberian dana operasional RT-RW
3.	Fasilitasi ambulan kepada setiap desa

Namun pada saat beberapa komitmen tersebut harus direalisasikan, terdapat beberapa persoalan normatif yang harus dilalui. Pendek kata realisasi dari materi yang telah dijanjikan oleh bupati terganjal norma dan persetujuan legislatif. Bahkan, khusus menyangkut penutupan pengelolaan pasir Semeru, bupati harus berseberangan dengan legislatif. Betapa tidak. Secara diskriptif kronologis kasus ini berawal sejak diterbitkannya surat Bupati No.180/1318/427.1/2008 tertanggal 1 Januari 2009. Intinya melalui surat tersebut Bupati mencabut secara sepihak Perjanjian Kerjasama Operasional No.16 Tahun 2005 (PKO No.16 Tahun 2005) antara Pemkab Lumajang dengan PT Mutiara Halim (PT. MH) tentang Pengelolaan Bahan Galian Golongan C Pasir Bangunan di Kabupaten Lumajang.

Secara normatif, PKO No.16 Tahun 2005 diadakan berdasarkan Keputusan DPRD Lumajang No. 26 Tahun 2005 tentang Persetujuan Dewan terhadap Perjanjian

Kerjasama Operasional tentang Pengelolaan Bahan Galian Golongan C Pasir Bangunan di Kabupaten Lumajang antara Pemerintah Kabupaten Lumajang dengan PT. Mutiara Halim. Keputusan DPRD Lumajang No. 26 Tahun 2005 merupakan manifestasi dari PERDA Kabupaten Lumajang No. 5 tahun 1998 tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan galian Gol C, sebagaimana diubah dengan PERDA No. 34 Tahun 2004 yang terus dilakukan penyempurnaan. Dengan demikian otoritas Bupati yang bertindak untuk dan atas nama Pemkab Lumajang dalam perjanjian di atas bersumber dari persetujuan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Di dalam Pasal 42 huruf (k) UU No.32 Tahun 2004 jelas tersurat bahwa secara fungsional salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan pihak ketiga.

Logikanya, PKO No.16 Tahun 2005 itu tidak akan ada tanpa persetujuan DPRD, termasuk berbagai upaya menyangkut tindak lanjut maupun penghentian perjanjian kerjasama. Karena itu persetujuan legislatif daerah melalui Keputusan DPRD Lumajang No. 26 Tahun 2005 tiada lain adalah wujud implementasi ketentuan UU No.32 tahun 2004. Logis jika DPRD dalam koridor fungsinya di bidang *pengawasan* melakukan aksi interpelasi. Begitu juga menyangkut rencana pemberian dana operasional RT-RW. Tanpa melihat norma yang mengaturnya, bupati mendesak persetujuan legislatif untuk memberikan persetujuan dana operasional RT-RW. Tentu saja DPRD tidak gampang memberikan persetujuan dengan dalih hukum bahwa rencana tersebut bisa direalisasikan sepanjang legalitas RT-RW itu tuntas melalui Perdes masing-masing desa. Sementara hingga polemik ini berlangsung, perdes dimaksud belum ada. Piutang bupati kepada publik rupanya tidak mudah

otoritas memfungsikan dana tersebut secara normatif harus merupakan inisiatif bupati berdasarkan Pasal 180, 181 UU No.32 tahun 2004.

Atas dasar pola hubungan antara legislatif dan eksekutif di atas dapat dipahami dalam perspektif hubungan keagenan telah terjadi segitiga hubungan keagenan yang melahirkan antinomi. Keagenan legislatif-eksekutif berpola konflik, keagenan eksekutif-publik berpola benefiditas tidak terealisasi, keagenan legislatif-publik tidak representatif dengan alasan normatif. Publik, dalam segitiga keagenan tersebut menjadi kurban. Dengan kata lain, kemakmuran yang diharapkan publik terbentur alasan normatif. Jika dalam kenyataannya pola hubungan legislatif dan eksekutif ini sebagai suatu konflik dengan dalih dan argumentasi hukum yang diyakini masing-masing, maka hingga hingga kini belum ada satupun peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan terapi sehingga hubungan legislatif-eksekutif tersebut menjadi sebuah sinergi yang mengedepankan kompromi-kompromi produktifitas untuk rakyat. Potret diri hubungan legislatif-eksekutif di kabupaten Lumajang yang dibidani sejarah pilkada sebagai konsekuensi demokrasi merupakan refleksi derajat kehidupan demokrasi di seputar kita. Jika apresiator demokrasi melihat hal ini sebagai keterbatasan yang harus berproses maka tentu saja jangan sampai alibi demikian justru mengesampingkan hak-hak rakyat untuk menikmati pembangunan.

Di sinilah sebenarnya letak pentingnya hukum sebagai instrumen yang memberdayakan para pelaku demokrasi dan personal out put demokrasi baik dalam ranah eksekutif maupun legislatif bahwa dibalik proses membangun kemakmuran harus melalui koridor normatif serta norma sebagai instrumen yang dalam

hal ini jangan sampai menciderai harapan kemakmuran yang didambakan khalayak. Sudah saatnya untuk mempertimbangkan kembali pernyataan Dahrendorf¹⁰ bahwa peraturan perundang-undangan merupakan suatu bentuk institusionalisasi konflik. Artinya terdapat prosedur tetap yang diterima oleh para pihak dalam hubungan konflik guna menyelesaikan konflik-konflik yang terjadi dalam upaya menciptakan kesejahteraan rakyat.

3.2 Dampak Pola Hubungan Konflik Legislatif - Eksekutif

Jika artikulasi pola hubungan konflik antara legislatif - eksekutif diartikan sebagai miskinnya dukungan legislatif terhadap eksekutif maka beberapa hal yang potensial terjadi adalah : *pertama*, dari segi waktu, setiap kebijakan yang digagas dan diajukan oleh eksekutif guna mendapatkan justifikasi dari legislatif akan menyita waktu yang cukup panjang. Pola pikir yang dikedepankan legislatif dalam setiap kebijakan tidak dalam terminologi 'kita' sebagai dua pihak yang duduk bersama membangun solusi dan pemikiran cerdas. Legislatif akan menggunakan kerangka berpikir aku (legislatif) dan engkau (eksekutif). *Kedua*, Legislatif akan lebih berkonsentrasi melakukan pengawasan secara intensif kepada bupati atas semua kebijakan dan langkah penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pola pikir dan tindak demikian melahirkan kecenderungan bagi legislatif untuk mencari kesalahan eksekutif. Bahkan dalam mengejawantakan pengawasan ini tidak menutup kemungkinan bagi anggota legislatif untuk menggandeng konstituen sebagai bagian dari konspirasi untuk memojokkan eksekutif.

10 Ronny Hanintjo Soemitro, 1984, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru Bandung, hal 189

Ketiga, Pola hubungan konflik antara legislatif-eksekutif tentu saja membawa dampak psikologis sebagai akar cara pandang saling curiga yang pada gilirannya akan membangun sekat atau hambatan bagi proses dialogis kedua belah pihak. Berdasarkan dampak yang potensial terjadi sebagaimana tiga item di atas maka dengan sendirinya fungsi dan kewenangan masing-masing pihak baik legislatif maupun eksekutif menjadi tidak optimal. Bahkan kapasitas sebagai representasi rakyat bagi DPRD akan bergeser¹¹ menjadi *The Representative as a trustee*¹² atau sebagai *The Representative as a Partisan*¹³, bukan dengan kapasitas ideal yang didambakan yakni *The Representative as a delegate*¹⁴

4. Penutup

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan di atas maka dapat disimpulkan beberapa hal tentang musabab dan dampak dari pola hubungan konflik sebagai akibat miskinnya dukungan legislatif terhadap eksekutif antara lain :

1. Konflik itu diakibatkan karena kuatnya budaya patrimonial di dalam diri Bupati dan anggota DPRD. Dalam budaya semacam itu, mereka memiliki konsep kekuasaan tunggal. Bupati dan DPRD sama-sama menjadi *predator* atas sumber-sumber yang ada

11 Abcarian Massannat Abcarian, Gilbert and George S. Masannat, 1970, *Contemporary political system an intruduction To Government*, New York, Charles Scribner's Sons, hal 177

12 Dalam model ini si wakil memandang diri pribadinya sebagai orang bebas membuat keputusan dan mengikuti apa yang dia pertimbangkan betul di mana sebagian besar berdasarkan keyakinan pribadi maupun hati luhurnya

13 Si wakil bertindak sesuai dengan keinginan partai yang mendukung. Setelah si wakil dipilih oleh partai menjadi anggota dewan

14 Si wakil bertindak sebagai utusan atau duta yang diwakilinya sedemikian rupa sehingga dia selalu mengikuti instruksi dan petunjuk yang diwakilinya dalam melaksanakan tugas-tugas

guna memperkaya diri sendiri. Konsepsi budaya itu dijalankan dalam sistem politik yang menuntut kemitraan dari kedua belah pihak. Akhirnya yang terjadi adalah konflik dalam rangka mencari siapa yang paling berkuasa. Konflik semakin dipertajam karena Bupati tidak memiliki ikatan batin dengan partai di DPRD.

2. Produk hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang ada belum mengatur atau mengakomodasikan terhadap kenyataan akan terjadinya pola hubungan konflik antara legislatif - eksekutif yang pada gilirannya menciptakan kondisi yang tidak kondusif bagi kepentingan masyarakat sebagai sasaran kebersamaan dan produktifitas kemitraan legislatif-eksekutif.
3. Pola hubungan konflik antara legislatif-eksekutif merupakan dampak negatif atas diterapkannya otonomi daerah yang melahirkan otoritas elit yang lepas kontrol dan ego politik elit dengan mengesampingkan rambu-rambu dan visi pembangunan daerah.

4.2 Saran

Dalam membangun harmonisasi hubungan eksekutif-legislatif, ada beberapa hal penting yang menjadi perhatian bersama antara eksekutif dan legislatif antara lain adalah :

1. Dibutuhkan adanya pemahaman yang sama akan kedudukannya yang sejajar dan memposisikan diri sebagai mitra satu dengan lainnya.
2. Peningkatan kapasitas seharusnya dilakukan secara bersama-sama antara eksekutif dan legislatif, sehingga memiliki pemahaman yang sama terhadap suatu isu atau agenda.
3. Eksekutif dan legislatif secara bersama-sama

- membangun citra positif dihadapan masyarakat, sehingga menciptakan kewibawaan lembaga dihadapan masyarakat.
4. Membangun komunikasi efektif yang tidak hanya bertemu dan menyelesaikan persoalan dalam forum formal saja, tetapi mengembangkan komunikasi sesuai dengan kearifan lokal dan budaya konstruktif.
 5. Eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan tujuan bersama menempatkan masyarakat pada kedudukan yang tinggi untuk diapresiasi aspirasinya dalam setiap perumusan kebijakan publik.
 6. Melakukan re-evaluasi terhadap produk hukum dalam hal ini peraturan perundang-undangan dengan harapan agar hukum positif yang secara fungsional khusus mengatur pemerintahan daerah benar-benar dapat menjalankan fungsi dan perannya sebagai instrumen dinamisator hubungan legislatif-eksekutif.

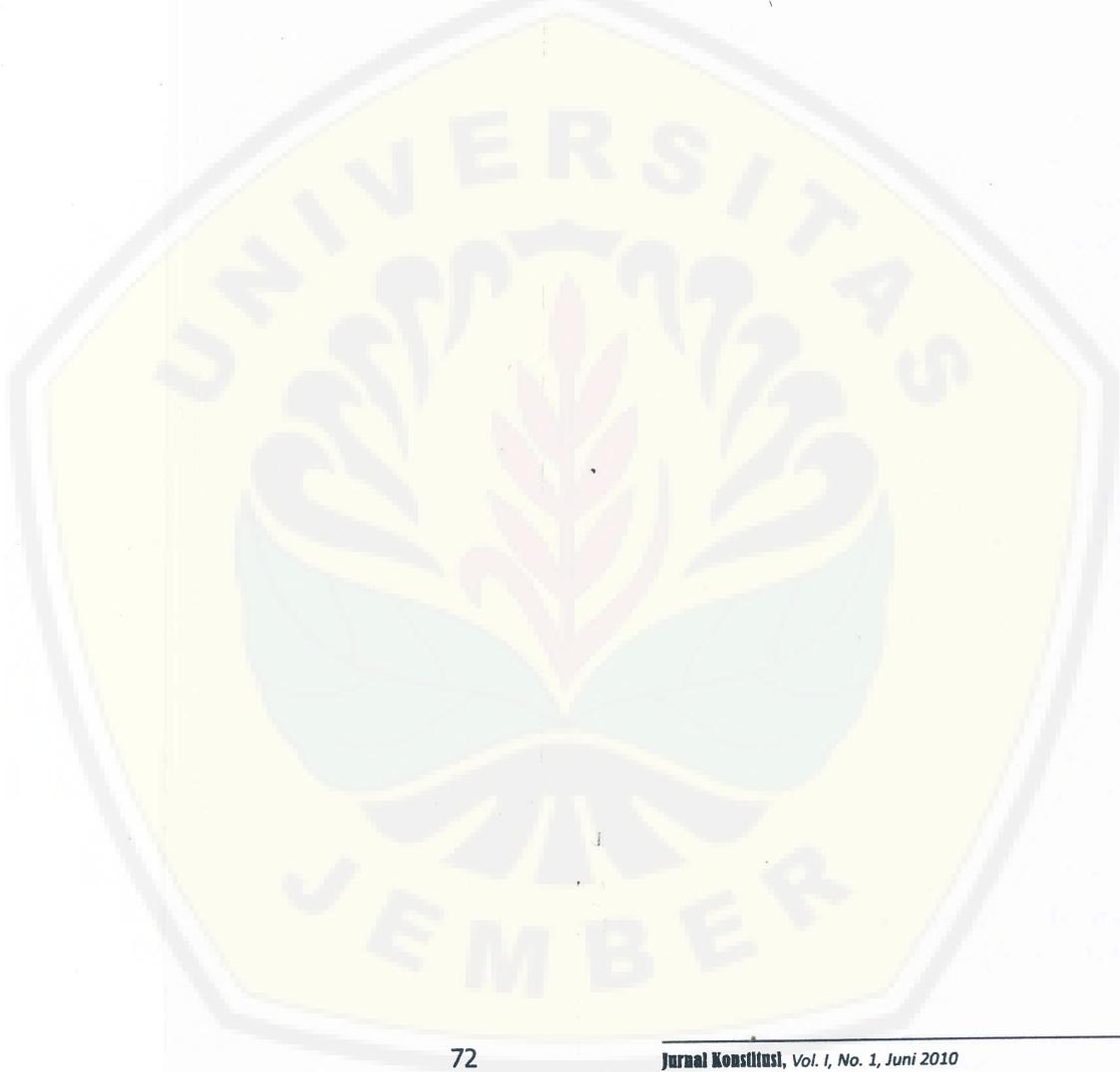
Daftar Pustaka

- Abcarian Massannat Abcarian, Gilbert and George S. Masannat, 1970, *Contemporary political system an intruduction To Government*, New York, Charles Scribner's Sons
- Andvig, Jens Chr., Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener & Tina Søreide. 2001. *Corruption A Review of Contemporary Research*. Chr. Michelsen Institute *Development Studies and Human Rights Report R 2001: 7*. Web: <http://www.cmi.no>.
- Fozzard, Adrian. 2001. *The basic budgeting problem: Approaches to resource allocation in the public sector and their implications for pro-poor budgeting*. Center for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute (ODI). *Working paper*.
- Groehendijk, Nico. 1997. A principal-agent model of corruption. *Crime, Law & Social Change*.
- Halim, Abdul. 2002. *Analisis varian pendapatan asli daerah dalam laporan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota di Indonesia*. Universitas Gadjah Mada. *Disertasi*.
- Johnson, Cathy Marie. 1994. *The Dynamics of Conflict between Bureaucrats and Legislators*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Lupia, Arthur & Mathew McCubbins. 2000. Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. *European Journal of Political Research* 37.
- Moelyarto, 1987, *Beberapa Pemikiran tentang Sistem Kepartaian di Indonesia*, Seksi Penerbitan Fakultas Sospol UGM, Yogyakarta.

Ronny Hanintjo Soemitro, 1984, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru Bandung.

Ross, Stephen A. 1973. *The economic theory of agency: The principal's problem*. *American Economic Review* 63(2).

Von Hagen, Jurgen. 2003. Budgeting institutions and public spending, in Shah, Anwar (ed.). 2003. *Handbook on Public Sector Performance Reviews. Volume 1: Ensuring Accountability When There Is No Bottom Line*. Washington, D.C.: The World Bank.



Visi Mahkamah Konstitusi

Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat

MAHKAMAH KONSTITUSI LEMBAGA NEGARA PENGAWAL KONSTITUSI

Misi Mahkamah Konstitusi

- Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang modern dan terpercaya
- Membangun konstiusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi

ISSN 1829-7706



9 771829 770696