

TESIS

**STRATEGI KEPALA DAERAH MEMBANGUN DUKUNGAN POLITIK
DENGAN DPRD DALAM KONDISI PEMERINTAHAN TERBELAH
(*DIVIDED GOVERNMENT*) DI KABUPATEN MAROS**

Untuk memenuhi sebagian persyaratan

Untuk mencapai derajat magister S-2

Magister Ilmu Pemerintahan



SRI MARLINA

E062221004

MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2024

**STRATEGI KEPALA DAERAH MEMBANGUN DUKUNGAN POLITIK
DENGAN DPRD DALAM KONDISI PEMERINTAHAN TERBELAH
(DIVIDED GOVERNMENT) DI KABUPATEN MAROS**

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister

Program Studi

Ilmu Pemerintahan

Disusun dan diajukan oleh

SRI MARLINA

Kepada

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2024

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**STRATEGI KEPALA DAERAH MEMBANGUN DUKUNGAN POLITIK
DENGAN DPRD DALAM KONDISI PEMERINTAHAN TERBELAH
(DIVIDED GOVERNMENT) DI KABUPATEN MAROS**

Disusun dan diajukan oleh

SRI MARLINA

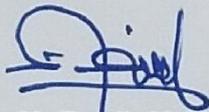
E062221004

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **4 Januari 2024**

dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

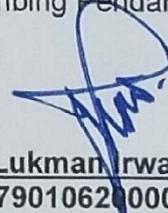
Menyetujui

Pembimbing Utama,



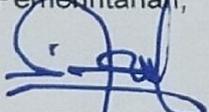
Dr. A. M. Rusli, M.Si.
NIP 196407271991031001

Pembimbing Pendamping,



Dr. A. Lukman Irwan, S.IP., M.Si.
NIP 19790106200011001

Plt. Ketua Program Studi
Ilmu Pemerintahan,



Dr. A. M. Rusli, M.Si.
NIP 196407271991031001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.
NIP 197508182008011008

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Sri Marlina

Nim : E062221004

Program Studi : Magister Ilmu Pemerintahan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Tesis yang saya tulis benar-benar merupakan hasil karya sendiri bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran dari orang lain. Apabila ditemukan atau terbukti dan dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain. Saya siap menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 4 Januari 2024

Yang menyatakan



Sri Marlina

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran **ALLAH SWT** yang telah memberikan kesehatan, kesempatan sehingga bisa menyelesaikan Tesis judul “Strategi Kepala Daerah Membangun Dukungan Politik Dengan Dprd Dalam Kondisi Pemerintahan Terbelah (*Divided Government*) Di Kabupaten Maros” sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister pada Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Hasanuddin. tak lupa pula penulis kirimkan shalawat salam atas junjungan Nabi **Muhammad SAW**, yang telah membawa kita dari alam yang gelap menuju alam yang terang benderang seperti sekarang kita.

Dalam Kesempatan kali ini, penulis menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada kedua orang tua, maupun mertua saya dengan penuh kasih sayang, serta ketulusan hati tanpa pamrih memberikan bantuan materil dan moril, selalu memberi semangat, berkat kekuatan doa luar biasa yang setiap saat beliau haturkan kepada penulis agar selalu mencapai kemudahan di segala urusan, diberi kesehatan dan perlindungan oleh Allah SWT

Tesis ini tidak selesai tanpa bantuan dari berbagai pihak dan oleh karena itu maka melalui kesempatan ini penulis menghaturkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa.,M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan

kepada penulis untuk menempuh pendidikan Magister (S-2) di Universitas Hasanuddin.

2. Bapak Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta seluruh stafnya yang telah banyak memberikan bantuan dalam pengurusan administrasi kepada penulis
3. Dr. A. M. Rusli.,M.Si selaku Plt. Ketua Program Studi Magister ilmu pemerintahan fakultas ilmu sosial dan Ilmu politik dan seluruh staf pegawai di lingkungan Prodi Ilmu Pemerintahan yang telah memberikan ilmu, nasehat, melayani urusan administrasi dan bantuan lainnya.
4. Dr. A. M. Rusli.,M.Si dan Bapak Dr. A. Lukman Irwan.,S.IP.,M.Si selaku Pembimbing penulis selama menempuh pendidikan di Universitas Hasanuddin yang telah rela mengorbankan waktunya untuk membimbing penulis, memberi arahan, saran, dan kritikan terhadap penyusunan Tesis ini.
5. Seluruh Para tim penguji yang telah banyak memberikan masukan dan saran dalam upaya penyempurnaan tesis ini.
6. Seluruh Dosen Pasca Sarjana Magister Ilmu Pemerintahan, Bapak Prof. Dr. Juanda Nawawi.,M.Si, Ibu Prof. Dr. Nurlinah.,M.Si, Bapak Prof. Dr. Rasyid Thaha.,M.Si, Ibu Prof. Dr. Rabina Yunus.,M.Si, Bapak Dr. H. A. M. Rusli.,M.Si, Bapak Dr. H. Suhardiman Syamsu.,M.Si, Ibu Dr. Indar Arifin.,M.Si, Bapak Dr. A. Lukman

Irwan.,S.IP.,M.Si, Prof. Dr. Armin.,M.Si, dan Prof. Dr. Phil Sukri.,S.IP.,M.Si. terima kasih atas ilmu yang telah diberikan dan semoga bermanfaat bagi penulis

7. Kepada suami dan anak-anak saya yang telah mendukung saya dalam segala hal serta senantiasa menghaturkan doa yang tiada hentinya
8. Kakakku A.S Chaidir Syam (Bupati Maros) yang senantiasa menjadi kaka terbaik saya bersabar menjadi mentor dalam mensupport pendidikan saya telah memberikan motivasi semangat, dukungan dan materil dalam penyelesaian studi.
9. Bapak Marjan yang selalu memberikan dukungan dan semangat dalam penyelesaian studi ini.
10. Terima Kasih kepada Seluruh informan penulis serta semua yang terlibat dalam pengumpulan data maupun informasi yang menunjang penelitian ini
11. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis.

Akhir kata, penulis mengucapkan permohonan maaf atas segala kekurangan dan kekhilafan. Terima Kasih, Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, Januari 2024

DAFTAR ISI

| | |
|--|-------------|
| HALAMAN SAMPUL | i |
| HALAMAN JUDUL TESIS | ii |
| LEMBAR PENGESAHAN TESIS | iii |
| SURAT PERNYATAAN KEASLIAN | iv |
| KATA PENGANTAR | v |
| DAFTAR ISI | viii |
| DAFTAR TABEL..... | xii |
| DAFTAR GAMBAR | xiii |
| ABSTRACT | xiii |
| ABTRAK..... | xiv |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1. Latar Belakang | 1 |
| 1.2. Rumusan Masalah | 5 |
| 1.3. Tujuan Penelitian..... | 5 |
| 1.4. Manfaat Penelitian..... | 6 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA..... | 7 |
| 2.1. Otonomi Daerah | 7 |
| 2.2. Kepala Daerah | 25 |
| 2.3. Kedudukan, Fungsi, Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten/Kota..... | 33 |
| 2.4. Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD | 35 |

| | |
|---|-----------|
| 2.4. Teori Kepemimpinan..... | 47 |
| 2.5. Deviden Government | 48 |
| 2.6. Pemerintahan Terbelah (<i>Divided Government</i>) dan Hubungan Kemitraan Antara Lembaga Eksekutif Dengan Lembaga Legislatif | 54 |
| 2.7. Teori Strategi politik | 59 |
| 2.8. Penelitian Terdahulu | 61 |
| 2.6. Kerangka Pikir | 65 |
| BAB III METODE PENELITIAN | 68 |
| 3.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian..... | 68 |
| 3.2. Lokasi Penelitian | 69 |
| 3.3. Sumber Data | 69 |
| 3.3.1. Data Primer | 69 |
| 3.3.2. Data Sekunder | 70 |
| 3.4. Informan Penelitian | 70 |
| 3.5. Teknik Pengumpulan Data | 71 |
| 3.6. Fokus Penelitian..... | 72 |
| 3.7. Analisis Data..... | 73 |
| BAB IV GAMBARAN UMUM DAN HASIL PENELITIAN..... | 74 |
| 4.1. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN | 74 |
| 4.1.1. Aspek Geografi dan Demografi..... | 74 |
| 4.1.2. Kondisi Topografi..... | 77 |
| 4.1.3. Kondisi Demografi..... | 79 |
| 4.2. HASIL DAN PEMBAHASAN | 84 |

| | |
|---|-----|
| 4.2.1. Mekanisme penyusunan, pembahasan, persetujuan dan penetapan Peraturan daerah | 84 |
| 4.2.2. Visi, Misi dan Program Kerja Kepala Daerah 2021-2026..... | 88 |
| 4.2.3. Strategi Kepala Daerah Membangun Dukungan Politik Dengan DPRD | 95 |
| 4.2.4. Pendekatan Persuasif/Lansung..... | 112 |
| PENUTUP | 116 |
| 5.1. KESIMPULAN | 116 |
| 5.2. SARAN | 116 |
| DAFTAR PUSTAKA | 116 |
| DOKUMENTASI | 116 |

DAFTAR TABEL

| | |
|---|----|
| Tabel 2.1. Divided government dalam Berbagai Jenis Sistem Pemerintahan..... | 49 |
| Tabel 2.2. Penelitian Terdahulu..... | 61 |
| Tabel 4.1. Tinggi Wilayah di Atas Permukaan Laut (DPL) Menurut Kecamatan di Kabupaten Maros Tahun 2020..... | 77 |
| Tabel 4.2 Luas Areal (Ha) Berdasarkan Kemiringan Lereng per Kecamatan Kabupaten Maros Tahun 2020 | 78 |
| Tabel 4.3 Jumlah Penduduk Berdasarkan Kecamatan Kabupaten Maros tahun 2016-2020 | 80 |
| Tabel 4.4. Pertumbuhan, Kepadatan dan Rasio Jenis Kelamin Penduduk Kabupaten Maros Tahun 2020 | 82 |
| Tabel 4.5. Jumlah Penduduk Berdasarkan kelompok Umur Kabupaten Maros Tahun 2020 | 84 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|---|----|
| Gambar 2.1. Kerangka Pikir | 67 |
| Gambar 4.1 Peta Administrasi Kabupaten Maros | 79 |
| Gambar 4.3 Jumlah penduduk Berdasarkan jenis Kelamin Kabupaten Maros Tahun 2016-2020 | 81 |
| Gambar 4.4. Komposisi Penduduk menurut Generasi Kabupaten Maros tahun 2020 | 83 |

ABSTRACT

SRI MARLINA. *Regional Head Strategy to Build Political Support with Regional People's Representative Council (RPRC) in Divided Government Condition in Maros Regency* (supervised by A. M. Rusli and A. Lukman Irwan)

Acts Number 23 Year 2014 states that the regional government is the administration of government by the Regional Head and DPRD in accordance with the principle of autonomy and assistance duties. This means that the Regional Head and DPRD must complement each other, coordinate, synchronize and partner in the regional autonomy process. If they cannot synchronize then the government will not be able to run effectively, it is more unlikely that the Regional Head can carry out his vision, mission and work program within five years. The tenure the Regent of Maros Regency has been almost 4 (four) years, so it attracts researchers to conduct studies/researches on what and how the strategies are conducted by the Regional Head in building the political support with DPRD in the pattern of government, dominance of different executive and legislative powers (divided government), so that the duties and obligations of the Regional Head can run effectively. The research aims at examining and describing the strategy of the regional head to build the political support with DPRD in the divided government condition in Maros Regency. The research used the qualitative method. The location of this research is in Maros Regency with loci in the Regent Office and DPRD Office of Maros Regency. Data used were the primary data and secondary data. The data were collected using the interviews, literature reviews, documents/archives, and documentation. The data analysis technique used was the qualitative analysis. The research result indicates that the strategy of the regional head to build the political support with DPRD in the divided government condition in Maros Regency is carried out in the forms several things: namely the coordination, building networking, negotiation, collaboration and consensus, leadership, prioritizing community aspirations directly. The five strategies are running well and are supported by the legislators in carrying out the vision and mission of the Regent and Vice Regent of Maros Regency.

Key words: divided government, Maros Regency



ABSTRAK

SRI MARLINA. *Strategi Kepala Daerah Membangun Dukungan Politik dengan DPRD dalam Kondisi Pemetaan Terbelah (Divided Government) di Kabupaten Maros* (dibimbing oleh A.M. Rusli dan A. Lukman Irwan).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa penyelenggaraan pemerintahan oleh kepala daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Artinya, Kepala Daerah dan DPRD harus saling melengkapi, berkoordinasi, sinkron, dan patner dalam proses otonomi daerah. Jika tidak dapat bersinkronisasi, maka justru pemerintahan tidak akan dapat berjalan efektif. Lebih-lebih tidaklah mungkin kepala daerah dapat menjalankan visi, misi, dan program kerjanya dalam jangka waktu lima tahun masa jabatan Bupati Kabupaten Maros sudah hampir empat tahun. Hal tersebut menimbulkan ketertarikan penulis mengkaji apa dan bagaimana strategi yang dilakukan kepala daerah dalam membangun dukungan politik dengan DPRD dalam pola pemerintahan dominasi kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berbeda (*divided government*) sehingga tugas dan kewajiban kepala daerah dapat berjalan efektif. Penelitian ini bertujuan mengkaji dan menganalisis strategi kepala daerah membangun dukungan politik dengan DPRD dalam kondisi pemerintahan terbelah (*divided government*) di Kabupaten Maros. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Adapun lokasi penelitian ini di Kabupaten Maros dengan lokus di Kantor Bupati dan DPRD Kabupaten Maros. Sementara jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, kajian pustaka, dokumen/arsip, dan dokumentasi. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa strategi kepala daerah membangun dukungan politik dengan DPRD dalam kondisi pemerintahan terbelah (*divided government*) di Kabupaten Maros meliputi beberapa hal, yakni koordinasi, membangun jaringan (*networking*), negosiasi, kolaborasi, dan konsensus, kepemimpinan, memprioritaskan aspirasi masyarakat secara langsung. Kelima strategi tersebut berjalan dengan baik dan didukung oleh para anggota legislatif dalam menjalankan visi dan misi Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Maros.

Kata kunci: *divided government*, Kabupaten Maros



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung merupakan bagian penting dalam proses desentralisasi, dan akan memberikan peran yang sangat strategis kepada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam rangka pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi dengan Pemerintah Pusat dan antar Pemerintah Daerah lain untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara umum Desentralisasi mempunyai tiga tujuan yaitu : pertama; Desentralisasi Politik ; dengan tujuan untuk membangun infra struktur dan supra struktur politik tingkat lokal menjadi lebih demokratis; kedua Desentralisasi administrasi : bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintahan lokal yang mampu memaksimalkan nilai-nilai efektifitas, efisiensi, equity/kesetaraan , ketiga Desentralisasi ekonomi dengan harapan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan agar menjadi lebih baik dibandingkan keadaan sebelumnya (Eko Prasoj, 2003 hal 138).

Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi Pemerintahan Daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) dan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Propinsi/Kabupaten/Kota). Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis yaitu dipilih langsung oleh rakyat secara berpasangan dengan Wakil Kepala Daerah yang pencalonannya melalui partai politik dan atau perseorangan.

Hasil proses pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Maros tahun 2020 yang lalu, Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Nomor Urut 2 (dua), H.A. S Chaidir Syam, S.IP.,M.H dan Hj. Suhartina Bohari, S.E dengan perolehan suara sebanyak 82.770 (delapan puluh dua ribu tujuh ratus tujuh puluh) suara mengalahkan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Nomor Urut 1 (Satu), Andi Tajerimin Nur, S.E.,M. Si dan H. Havid S Fasha, S.H. dengan perolehan suara sebanyak 48.308 (empat puluh delapan ribu tiga ratus delapan) suara dan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Nomor Urut 3 (tiga), Drs. H. Andi Harmil Mattotorang, M.M dan H. Andi Ilham Nadjamuddin, S.STP.,M.Si dengan perolehan suara sebanyak 64.512 (enam puluh empat ribu lima ratus dua belas) suara.

Maka berdasarkan ketentuan Pasal 54 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2018 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Gubernur dan

Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota dan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Maros No. 457/PL.02.6-Kpt/7309/KPU-Kab/XII/2020 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Maros Tahun 2020, maka Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Maros menetapkan H.A. S Chaidir Syam, S.IP.,M.H dan Hj. Suhartina Bohari, S.E sebagai Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Terpilih periode 2020 sampai 2024 dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Maros Tahun 2020, yang selanjutnya disahkan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri yang selanjutnya dilantik oleh Gubernur Sulawesi Selatan pada tanggal 26 Februari 2021.

Berdasarkan hasil Pemilihan Umum Legislatif 2019, anggota DPRD Kabupaten Maros terdiri atas Partai GOLKAR dengan 7 kursi (20,00 %); PAN 6 kursi (17,14 %); Nasdem 5 kursi (14,12 %); PKB dan Hanura 4 kursi (11,43 %); Gerindra 3 kursi (8,57 %); PKS dan PPP 2 kursi (5,71 %); serta Demokrat dan PBB 1 kursi (2,86 %).

Dengan terpilihnya pasangan H.A. S Chaidir Syam, S.IP.,M.H dan Hj. Suhartina Bohari, S.E sebagai Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Maros yang diusung oleh Partai Amanat Nasional dan 3 (tiga) partai lain yakni Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA) menunjukkan bahwa kekuasaan eksekutif dipegang oleh 4 (empat)

partai. Sementara di DPRD Kabupaten Maros dikuasai oleh Partai GOLKAR, Partai Nasdem, PKB, Partai GERINDRA, PKS dan Partai Demokrat.

Jika dipersentasekan, maka Partai Amanat Nasional, Partai Bulan Bintang, Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Hati Nurani Rakyat hanya memiliki 13 kursi di DPRD Kabupaten Maros atau 36, 88 % dari total 35 kursi. Hal ini menunjukkan bahwa secara kuantitas legitimasi politik dan dukungan politik di parlemen yang dimiliki oleh kepala daerah itu rendah. Kondisi ini menunjukkan adanya pola *divided government* atau pemerintahan yang terbelah.

Padahal sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan oleh Kepala Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Artinya Kepala Daerah dan DPRD harus saling melengkapi, koordinasi, sinkron dan patner dalam proses otonomi daerah, jika tidak dapat bersinkronisasi maka justru pemerintahan tidak akan dapat berjalan efektif, lebih lebih tidaklah mungkin Kepala Daerah dapat menjalankan visi, misi dan program kerjanya dalam jangka waktu lima tahun.

Menurut Diamont, Linz dan Lipset sebagaimana dikutip oleh Afrosin dan Respati 2006 hal 179 dalam Mengawal Demokrasi di Kabupaten , bahwa hasil pemungutan yang rendah atau legitimasi politik yang rendah akan berdampak ; pertama, memperlemah kinerja penguasa yaitu kurang efektif dalam mengambil kebijakan

publik, kedua; self confident penguasa menjadi rendah sehingga Kepala Daerah dalam kebijakan publik lebih disibukkan dalam hal dukungan politik, LSM, ormas dll, ketiga, memperbesar ruang oposisi masyarakat yang dapat memunculkan mosi kurang/tidak percaya.

Masa jabatan Bupati Kabupaten Maros sudah hampir 4 (empat) tahun untuk itu menarik peneliti untuk dilakukan kajian/penelitian apa dan bagaimana strategi yang dilakukan Kepala Daerah dalam membangun dukungan politik dengan DPRD dalam pola pemerintahan dominasi kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berbeda (*divided government*) sehingga tugas dan kewajiban Kepala Daerah dapat berjalan efektif.

1.2. Rumusan Masalah

Mengacu pada beberapa permasalahan tersebut di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana strategi Politik Bupati Kabupaten Maros dalam membangun dukungan politik dengan DPRD Kabupaten Maros dalam kondisi pemerintahan yang terbelah "*Divided Government*"?
2. Bagaimana Pendekatan Bupati Maros kepada DPRD Kabupaten Maros untuk membangun dukungan politik dengan DPRD dalam kondisi dukungan politik formal (saat pencalonan) yang rendah?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengkaji dan strategi Politik Bupati Kabupaten Maros dalam membangun dukungan politik dengan DPRD Kabupaten Maros dalam kondisi pemerintahan yang terbelah "*Divided Government*"
2. Untuk mengkaji dan menganalisis Pendekatan Bupati Maros kepada DPRD Kabupaten Maros untuk membangun dukungan politik dengan DPRD dalam kondisi dukungan politik formal (saat pencalonan) yang rendah.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu pemerintahan khususnya hubungan eksekutif dengan legislatif dalam kondisi *divided government* atau kekuasaan pemerintahan yang terbelah.
2. Secara Praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintahan Daerah (Kepala Daerah dan DPRD Kabupaten Maros) untuk lebih membangun komunikasi politik yang lebih sehat sehingga otonomi daerah lebih efektif.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Otonomi Daerah

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008: 992), otonomi adalah pola pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, definisi otonomi daerah sebagai berikut: "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".

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku (Nurcholis, 2007: 30). Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut: "Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat

setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Contoh daerah otonom (local self-government) adalah kabupaten dan kota. Sesuai dengan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kabupaten dan kota berdasarkan asas desentralisasi.

Dengan digunakannya asas desentralisasi pada kabupaten dan kota, maka kedua daerah tersebut menjadi daerah otonom penuh (Nurcholis, 2007: 29). Dari pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah dapat diartikan sebagai wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah baik kabupaten maupun kota untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan kemampuan daerah masing- masing dan mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku dan mengikatnya.

Dengan adanya Amandemen UUD 1945 (I , II, III dan IV) telah terjadi perubahan paradigma dalam praktek penyelenggaraan negara Republik Indonesia yaitu dari paradigma pembagian kekuasaan (distribution of power) ke paradigma pemisahan kekuasaan (separation of power), mengikuti model trias politica dari Montesqieu, meskipun tidak sepenuhnya. Pada UUD 1945 asli, kekuasaan pemerintahan terpusat pada tangan Presiden, karena Presiden satu-satunya mandataris MPR atau concentration of power and responsibility the President ” (Sadu Warsito, 2005, hal 2).

Sesuai dengan amanat Amandemen IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dalam Pasal 18 ayat bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat melalui peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sisten Negara Kesatuan Republik Indonesia (Sadu Warsito, 2005, hal 3).

Prinsip otonomi daerah adalah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Daerah mempunyai kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. (Anonim, 2005).

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi

pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (Widjaja, 2007: 133).

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah (Widjaja, 2007: 7-8). Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Otonomi Luas

Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

b. Prinsip Otonomi Nyata

Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan

pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

c. Prinsip Otonomi yang Bertanggung jawab

Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Abdullah, 2007: 5).

Sebagai konsekuensi negara hukum, perubahan format politik dan sistem pemerintahan harus ditindaklanjuti dengan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang politik dan pemerintahan. Dengan dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang yang mengatur susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, antara lain MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD tidak lagi berwenang memilih Kepala Daerah yaitu lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu substansi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah bahwa Kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah adalah dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pasangan yang dicalonkan oleh partai politik. Sejalan dengan dilaksanakannya pemilihan Kepala Daerah secara langsung diharapkan akan mempercepat

proses pelaksanaan Otonomi Daerah yang akan berdampak bagi daerah : a) rakyat/masyarakat memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dan melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, b) pemerintah akan lebih responsif dan akomodatif terhadap tuntutan rakyat, lebih bertanggungjawab, transparan dalam menjalankan kekuasaannya, c) pemerintah rela berbagi kekuasaan dengan rakyat, d) mengarah pada good and clean governance, e) rakyat dan pemerintah lebih aktif dan kreatif dalam mencari solusi kebijakan pembangunan, dan f) penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pengelolaan sumber daya daerah lebih efektif dan efisien, (Darmansyah, 2003, hal 192).

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah menurut Mardiasmo (2002: 46) adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Menurut Solihin (2004: 32), tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi

dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dilaksanakan dengan sistem otonomi yang berasaskan desentralisasi, dekonsentrasi, serta tugas pembantuan. Hubungan ini bersifat koordinatif administratif, 3 artinya fungsi dan peran pemerintahan provinsi juga mengemban pemerintahan pusat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah mengingat kondisi geografis, sistem politik, hukum, sosial, dan budaya Indonesia sangat beraneka ragam. Oleh sebab itu, hal-hal mengenai urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh daerah itu sendiri, sangat tepat diberikan kebijakan otonomi sehingga setiap daerah akan lebih mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.

Pengertian daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri. berdasarkan

aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI. Dalam pengertian tersebut terdapat tiga unsur yang penting yaitu:

1. Unsur batas wilayah. Sebagai pembatas yang jelas antara daerah yang satu dengan daerah yang lain.
2. Unsur pemerintahan. Kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang terhadap kepala daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahannya sendiri.
3. Unsur masyarakat. Masyarakat sebagai unsur pemerintahan daerah jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang turut mewarnai penyelenggaraan pemerintahan daerah guna menampung, dan menjalankan aspirasi masyarakat

Desentralisasi salah satunya dilakukan untuk mendekatkan pemerintah dengan masyarakat sehingga pada akhirnya pemerintah dapat memahami kebutuhan masyarakat lewat pelaksanaan pembangunan untuk mencapai kesejahteraan. Harapan tersebut berlandaskan asumsi bahwa hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah lokal berlangsung dengan baik. Pelaksanaan desentralisasi ini di Indonesia telah berlangsung selama sembilan tahun terakhir ini telah mengubah secara drastis hubungan antara pemerintah daerah dengan pusat dan hubungan antar sektor pemerintahan. Sejak Januari 2001 telah terjadi penataan ulang hubungan secara vertikal antara pemerintah pusat, provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota. Penataan ulang yang terjadi secara horizontal ditingkat pusat (antara eksekutif, legislatif dan yudikatif)

dan tingkat daerah baik hubungan antara pemerintah daerah dengan DPRD baik di propinsi maupun kabupaten/ Kota.

Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu terutama memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Dengan desentralisasi akan diwujudkan dalam pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (taxing power), terbentuknya Dewan yang dipilih oleh rakyat, Kepala Daerah yang dipilih oleh DPRD dan adanya bantuan dalam bentuk transfer dari pemerintah pusat.

Desentralisasi tidaklah mudah untuk didefinisikan, karena menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, terutama menyangkut aspek fiskal, politik, perubahan administrasi dan sistem pemerintahan dan pembangunan sosial dan ekonomi. Secara umum, konsep desentralisasi terdiri atas Desentralisasi Politik (Political Decentralization); Desentralisasi Administratif (Administrative Decentralization); Desentralisasi Fiskal (Fiscal Decentralization); dan Desentralisasi Ekonomi (Economic or Market Decentralization). Sedangkan definisi desentralisasi menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 pasal 1 bahwa: "Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Keberhasilan pelaksanaan desentralisasi akan sangat tergantung pada desain, proses implementasi, dukungan politis baik pada tingkat pengambilan keputusan di masing-masing tingkat pemerintahan, maupun masyarakat secara keseluruhan, kesiapan administrasi pemerintahan, pengembangan kelembagaan dan sumber daya manusia, mekanisme koordinasi untuk meningkatkan kinerja aparat birokrasi, perubahan sistem nilai dan perilaku birokrasi dalam memenuhi keinginan masyarakat khususnya dalam pelayanan sektor publik. Desentralisasi tidak bisa dipisahkan dengan masalah sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik, karena pada dasarnya berkenaan dengan “delegation of authority and responsibility” yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan (Miewald dalam Pamudji, 1995: 2). Pide (1997: 34) mengemukakan bahwa desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga/ pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/fungsionaris bawahannya sehingga yang disertai/ dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut.

Desentralisasi dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh

pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang secara utuh dan bulat dilaksanakan pada daerah kabupaten dan kota. Pengertian ini sesuai dengan hakekat dari desentralisasi yakni “delegation of authority and responsibility”. Sementara itu, Bryan dan White (1989: 203) mengartikan desentralisasi sebagai pemindahan kewenangan dalam urusan kemasyarakatan dari pejabat-pejabat politik ke badan- badan yang relatif otonom atau pemindahan fungsi administratif ke hierarki yang lebih bawah.

Sedangkan Gregor (1966: 3) menegaskan, jika kita dapat menekan pengambilan keputusan dalam organisasi ke tingkat yang lebih rendah, maka kita akan cenderung memperoleh keputusan-keputusan yang lebih baik. Desentralisasi bukan saja akan dapat memperbaiki kualitas dari keputusan-keputusan yang diambil, tetapi juga akan dapat memperbaiki kualitas dari pada pengambilan keputusan, karena orang cenderung untuk tumbuh dan berkembang secara lebih cepat manakala mereka dimotivasi secara efektif dan ini bisa terjadi jika kewenangan pengambilan keputusan didesentralisasikan. Hal ini mensyaratkan penerapan azas desentralisasi yang berarti pengambilan keputusan pada tingkat bawah organisasi dipandang sebagai cara terbaik untuk melahirkan keputusan- keputusan yang lebih sesuai dengan kepentingan organisasi besar.

Rondinelli (1990: 69) menggambarkan secara jelas, mengapa desentralisasi perlu dipilih dalam penyelenggaraan pemerintahan pembangunan, karena melalui desentralisasi akan dapat meningkatkan efektivitas dalam membuat kebijaksanaan nasional, dengan cara mendelegasikan tanggung jawab yang lebih besar kepada para pejabat tingkat lokal untuk merancang proyek-proyek pembangunan, agar sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat.

Desentralisasi akan dapat memungkinkan para pejabat setempat untuk lebih dapat mengatasi masalah-masalah yang selama ini dianggap kurang baik dan ciri- ciri prosedur yang sangat birokratis di dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan yang sering kali dialami oleh negara berkembang, sehingga memungkinkan terciptanya konsentrasi kekuasaan, otoritas dan sumber-sumber yang sangat berlebihan di tingkat pusat.

Jika dilihat dari fungsi-fungsi pembangunan yang didesentralisasikan para pejabat, staf pada tingkat lokal atau unit-unit administratif yang lebih rendah, akan dapat meningkatkan pemahaman dan sensitivitas (daya tanggap) mereka terhadap masalah dan kebutuhan setempat, karena mereka akan bekerja pada tingkat dimana semua permasalahan tersebut terasa paling menekan dan terlihat paling jelas. Sedangkan bila dilihat dari sisi hubungan kerja, desentralisasi dipandang dapat lebih mendekatkan,

mengakrabkan dan mempererat hubungan antara masyarakat dengan para pejabat, staf pelaksana, sehingga hal ini akan memungkinkan mereka mendapatkan informasi yang lebih baik, yang diperlukan dalam proses perumusan rencana pembangunan dari pada apa yang mereka peroleh bila hanya menunggu di kantor pusat saja.

Desentralisasi juga dapat meningkatkan dukungan politis dan administratif bagi kebijaksanaan pembangunan nasional pada tingkat lokal. Dalam konteks ini, dengan diketahuinya rencana-rencana pembangunan tingkat nasional pada tingkat lokal, maka disamping akan dapat mendapatkan dukungan politis dan administratif pada tingkat lokal, juga akan mendorong kelompok-kelompok sosial setempat untuk meningkatkan kemampuan partisipasinya dalam merencanakan dan mengambil keputusan yang mereka buat.

Selama ini yang terjadi rencana-rencana pembangunan tingkat nasional acapkali tidak diketahui oleh penduduk setempat atau lebih bersifat top down, sehingga seringkali rencana tersebut tidak dapat diimplementasikan dengan baik karena tidak mendapat dukungan dari masyarakat atau juga tidak sesuai dengan kondisi setempat. Yang lebih penting lagi, desentralisasi ini juga dianggap dapat meningkatkan efisiensi pemerintah pusat, dengan cara mengurangi beban kerja rutin dan fungsi-fungsi manual yang dapat

secara efektif diselesaikan oleh para staf pelaksana lapangan atau para pimpinan unit-unit administratif yang lebih rendah.

Menurut Rondinelli dalam Widodo (2001: 43) mengemukakan beberapa keunggulan desentralisasi, diantaranya:

- a. Desentralisasi merupakan alat untuk mengurangi kelemahan perencanaan terpusat. Dengan delegasi kepada aparat di tingkat lokal, problema sentralisasi dapat lebih mudah dipecahkan.
- b. Desentralisasi merupakan alat yang bisa mengurangi gejala red tape. Dengan desentralisasi maka kepekaan dan pengetahuan tentang kebutuhan masyarakat lokal dapat ditingkatkan.
- c. Dengan desentralisasi lebih memungkinkan berbagai kelompok kepentingan dan kelompok politik terwakili dalam proses pengambilan keputusan, sehingga mereka mempunyai kesempatan yang sama dalam memperoleh pelayanan pemerintah.

Struktur pemerintahan yang desentralistis sangat diperlukan untuk melembagakan partisipasi warga negara dalam perencanaan dan pengelolaan pembangunan. Dengan semakin kompleksnya permasalahan dalam masyarakat dan pemerintahan, pengambilan keputusan yang sentralistis menjadi tidak efisien, mahal dan sulit dilaksanakan. Tujuan desentralisasi menurut Maryanov dalam Widodo (2001: 45) adalah sebagai *“it is a method for spreading government to all parts of the country; it is a method for accomodating regional differences, regional aspiration and regional demmands within to confines of the unitary state”*.

Sementara itu, Sady dalam Tjokroamidjojo (1987: 82), mengemukakan tujuan desentralisasi yaitu meliputi:

- a. Mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah- masalah kecil pada tingkat lokal. Demikian pula memberikan peluang untuk koordinasi pelaksanaan pada tingkat lokal.
- b. Meningkatkan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi.
- c. Demikian pula pada tingkat lokal, dapat merasakan keuntungan dari pada kontribusi kegiatan mereka itu. Penyusunan program-program untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga dapat lebih realistis
- d. Melatih rakyat untuk bisa mengatur urusannya sendiri (self-government).
- e. Desentralisasi merupakan cara untuk melakukan penyesuaian tata kelola pemerintahan dimana dilakukan distribusi fungsi pengambilan keputusan dan kontrol.

Desentralisasi ini dibagi menjadi 3 jenis, sebagaimana menurut pendapat Jane (1999), yaitu:

- a. Desentralisasi politik, pelimpahan kepada daerah kewenangan yang lebih besar menyangkut berbagai aspek pengambilan keputusan, termasuk penetapan standar dan berbagai peraturan.
- b. Desentralisasi administrasi, berupa redistribusi kewenangan, tanggung jawab dan sumber daya diantara berbagai tingkat pemerintahan.

Kapasitas yang memadai disertai kelembagaan yang cukup baik disetiap tingkat merupakan syarat agar hal tersebut bisa efektif.

- c. Desentralisasi Fiskal, menyangkut kewenangan menggali sumber-sumber pendapatan, hak untuk menerima transfer dari pemerintah yang lebih tinggi dan menentukan belanja rutin maupun investasi.

Ketiga desentralisasi tersebut saling berkaitan, untuk melihat dampaknya terhadap berbagai hal tidak dapat dilakukan secara terpisah. Desentralisasi politik dan sosial merupakan prasyarat untuk peningkatan kualitas layanan publik. Desentralisasi fiskal adalah suatu proses desentralisasi anggaran dari tingkat pemerintahan kepada pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi dan tugas pemerintahan yang dilimpahkan. Desentralisasi fiskal merupakan konsekuensi logis yang diterapkan kebijakan otonomi daerah. Desentralisasi fiskal, merupakan salah satu komponen utama dari desentralisasi. Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, dan diberikan kebebasan dalam pengambilan keputusan penyediaan pelayanan di sektor publik, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) termasuk surcharge of taxes, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Pinjaman, maupun Subsidi/Bantuan dari Pemerintah Pusat.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Pemerintah Daerah merupakan Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang

memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah Daerah ini merujuk pada otoritas administratif disuatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing- masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan

pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Selain itu, peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan:

1. Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan
3. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam rangka melaksanakan peran desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut. Urusan Pemerintahan konkuren dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. pembagian urusan tersebut didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Urusan pemerintahan tersebutlah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

2.2. Kepala Daerah

Kepala Daerah adalah suatu jabatan yang sangat superior atau powerfull dan prestisius di tingkat daerah Propinsi atau Kabupaten/Kota pada masa orde baru, yaitu pada waktu berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah, apabila dibandingkan dengan jabatan lainnya seperti DPRD, Ketua Pengadilan, Kepolisian atau Kejaksaan. Akan tetapi, setelah orde reformasi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kemudian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan disempurnakannya lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; yang pada substansi pokok bahwa Kepala Daerah atau eksekutif bukan lagi lembaga yang superior atau powerfull akan tetapi sebagai lembaga yang kemitraan dengan lembaga rakyat atau DPRD sebagai dua lembaga yang

sejajar karena dalam Pemerintahan Daerah terdiri dari Pemerintah Daerah (Kepala Daerah dengan perangkat daerahnya) dan DPRD.

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 59 bahwa setiap daerah dipimpin oleh Kepala pemerintah Daerah yang disebut Kepala Daerah, untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, Kepala daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah, yang dalam proses pemilihannya tidak lagi dilakukan oleh anggota DPRD akan tetapi dipilih langsung secara berpasangan oleh rakyat melalui pemilihan umum (Anonim, 2005).

Sedangkan tugas dan kewenangan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 antara lain:

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD.

- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
- e. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud diatas kepala daerah berwenang: a) mengajukan rancangan Perda; b) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; c) menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah; d) mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat; e) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas-tugas Wakil Kepala Daerah yang berhubungan dengan pemerintahan antara lain:

- a. Membantu kepala daerah dalam memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

- b. Mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan.
- c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
- d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota
- e. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah
- f. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala Daerah adalah jabatan politik yang sekaligus menjadi leader birokrasi, maka Kepala Daerah harus memenuhi dua aspek kepemimpinan yaitu aspek kepemimpinan sosial yang membawa menjadi Kepala daerah dan kepemimpinan organisatoris karena akan memimpin pemerintahan tertinggi di daerah (sudu wasistiono, 2005, hal 4).

Pemimpin yang baik tidak akan muncul secara tiba-tiba, akan tetapi melalui proses yang panjang. Kepemimpinan pada dasarnya

adalah kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain untuk dapat mendukung ide, gagasan pemimpin secara suka rela. Bentuk kepemimpinan sosial dan organisasional sangat tergantung pada empat variabel yaitu pemimpin, pengikut, situasi dan kondisi serta visi dan misi yang diembannya. Kepala Daerah disamping sebagai pemimpin sosial juga pemimpin pemerintahan maka ada tiga aspek yang harus diemban yaitu pertama, kapabilitas yakni gambaran kemampuan pemimpin baik intelektual, moral; track record dan perilaku, kedua akseptabilitas, gambaran tingkat penerimaan terhadap pimpinan, ketiga komabilitas, yaitu kemampuan menyesuaikan diri dengan kebijakan tingkat atas, mengkoordinasikan tingkat bawah maupun tuntutan dari arus bawah. (sadu wasistiono, 2005, hal 5) sementara menurut Akbar T, 2008 bahwa dalam kepemimpinan politik, pemimpin harus mampu memunculkan dukungan-dukungan politik yang signifikan, mampu mengelola konflik dengan baik dan efektif, dan mampu memotivasi bawahan untuk selalu bangkit dari keterpurukan.

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, sedangkan pemerintah daerah adalah Gubernur, Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, kepala daerah dibantu oleh

perangkat daerah. Secara umum, perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi Lembaga Sekretariat, unsur pendukung kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah, serta unsur pelaksanaan urusan daerah di wadah dalam Lembaga Dinas Daerah.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan kepada perangkat pemerintahan atau wakil pemerintahan di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa. Di samping itu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintah, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Dalam Bab VII Pasal 57 dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bagian pertama mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 57 menerangkan, penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri dari atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

4. Kepastian Hukum Tertib Penyelenggara Negara
5. Kepentingan Umum
6. Keterbukaan
7. Proporsionalitas
8. Profesionalitas
9. Akuntabilitas
10. Efisiensi
11. Efektivitas, dan
12. Keadilan

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 11 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Daerah, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah terdiri atas Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang wajib diselenggarakan berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

Pengertian asas tersebut dapat dilihat dalam penjelasan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

1. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara
2. Tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
4. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan.
7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

8. Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
9. Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara.

2.3. Kedudukan, Fungsi, Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten/Kota

DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. DPRD kabupaten/kota memiliki fungsi legislasi atau pembentukan Perda Kabupaten/Kota; anggaran; dan pengawasan. DPRD kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Adapun tugas dan wewenang DPRD antara lain:

- a. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota.
- d. Memilih bupati/wali kota.
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah

Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.

- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota.
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah.
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan anggota DPRD secara perseorangan mempunyai hak: mengajukan rancangan perda, mengajukan pertanyaan/interpelasi, menyampaikan usul pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protokoler, keuangan dan administrative. Adapun salah satu kewajiban anggota DPRD adalah melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi rakyat (Anonim, 2005).

2.4. Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), artinya keduanya ibarat dua sisi mata uang yang saling melengkapi dan saling ketergantungan untuk membangun pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang lebih baik. Hal ini sebagaimana dimaksud dalam ketentuan umum Pasal 1 poin 2 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilhan Kepala Daerah secara langsung akan berdampak positif dalam kehidupan demokrasi, memperkuat legitimasi dari rakyat, akuntabilitas, sehingga akan dapat memperkuat dan mendukung Kepala Daerah dalam menentukan dan mengoperasionalkan kebijakannya yang ada akhirnya dapat lebih cepat meningkatkan kemajuan daerah baik dalam bidang pembangunan, sosial ekonomi kemasyarakatan dan pemerintahan yang lebih baik efektif. Dalam pemilihan Kepala Daerah ada tiga faktor penting yang akan berdampak langsung terhadap kemajuan

daerah yaitu : pertama, kapabilitas kepala Daerah terpilih yang meliputi inovasi, kreatifitas dan keberanian menghadapi resiko; kedua, dukungan partai politik, antara lain meliputi dukungan partai politik dan atau kursi partai politik di DPRD yang mencalonkan dan yang mendukung serta kesamaan platform partai politik yang mendukung, ketiga; profesionalitas birokrasi pemerintah daerah antara lain; netralitas saat pemilihan kepala daerah, pendidikan dan pelatihan yang diikuti kesesuaiannya dengan jabatan yang diduduki, pengalaman kerja/jabatan. Interaksi antara kapabilitas kepemimpinan Kepala Daerah dengan dukungan politik (DPRD) maupun rakyat/tingkat legitimasi akan menunjukkan hasil linier artinya semakin tinggi kapabilitas Kepala daerah dan dukungannya, maka tingkat kemajuan daerah akan semakin tinggi, demikian sebaliknya semakin rendah kapabilitas kepemimpinan Kepala daerah dan dukungannya akan semakin rendah tingkat kemajuan daerah (Sadu Sawistiono, 2005, hl 10).

Salah satu dampak dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat yaitu adanya gejala *divided government* atau pemerintahan yang terpecah. *Divided government* dimaknai sebagai sistem politik dimana masing-masing kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif dikuasai oleh partai yang berbeda (Bara Hasibuan, 2007).

Hubungan DPRD dengan Kepala Daerah adalah membahas hubungan dua organisasi besar dan strategis dalam penentuan kebijakan di kabupaten/kota. Pengertian organisasi ada berbagai macam, diantaranya menurut Schien sebagaimana dikutip M Arni (2007 hal 21) organisasi adalah suatu koordinasi rasional kegiatan sejumlah orang untuk mencapai beberapa tujuan melalui pembagian pekerjaan dan fungsi secara hierarki otoritas dan tanggungjawabnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah setidaknya ada tiga hubungan yang tidak mungkin dapat dipisahkan antara eksekutif (Kepala Daerah) dengan legislatif (DPRD) yaitu:

- a. Hubungan dalam konteks legislasi, bahwa setiap peraturan daerah harus mendapat bahasan dan persetujuan DPRD
- b. Hubungan dalam konteks anggaran, semua urusan pembangunan, pemerintahan harus didanai oleh APBD dan harus mendapatkan persetujuan oleh DPRD; dan
- c. Hubungan dalam pengawasan, DPRD berwenang dalam pengawasan terhadap Peraturan Daerah, peraturan dan keputusan Kepala Daerah dan peraturan lainnya di daerah, pengawasan ini sebagai wujud check and balances dalam sistem demokrasi (Eriyanto, 2007)

Salah satu fenomena politik paska pilkada adalah adanya pemerintahan yang terbelah (*divided government*) di daerah. Hal ini terjadi terjadi ketika kekuasaan pemerintahan eksekutif (Kepala

Daerah) lahir dan dikuasai oleh satu/beberapa partai dengan perolehan kursi/perwakilan yang kecil; sementara kekuasaan legislative (DPR/DPRD) didominasi/dikuasai oleh partai lain yang dalam jumlah perwakilan/kursi lebih banyak. Hingga Desember 2006 dari 290 wilayah pilkada yang telah dilaksanakan menunjukkan bahwa sebagian besar 56,9 % daerah ditandai dengan adanya pemerintahan yang terbelah. Fenomena *divided government* ini merupakan konsekuensi dari pemilihan langsung oleh pemilih kepada DPRD dan Kepala Daerah (Eriyanto, 2007).

Secara teoritis, pemerintahan dengan pola *unified government* atau pemerintahan dalam eksekutif dan legislatif dari satu partai lebih efektif apabila dibandingkan dengan pola pemerintahan *divided government* atau pemerintahan yang terbelah antara kekuasaan eksekutif satu partai sementara di legislatif partai lainnya. Pada pola pemerintahan *divided government* lebih potensial terjadi konflik terutama apabila DPRD dan Kepala Daerah tidak sejalan baik dari hal anggaran, pembuatan peraturan hingga pengawasan sehingga pemerintahan tidak akan berjalan efektif atau bahkan ada impeachment atau berencana memberhentikan sebelum masa jabatannya habis (Eriyanto, 2007).

Hubungan komunikasi politik antara eksekutif dan legislatif di Indonesia mengalami sejarah yang panjang sejak Republik Indonesia berdiri, masa pemerintahan orde lama di era kepemimpinan Presiden Ir. Soekarno, masa pemerintahan orde baru

dibawah kepemimpinan Soeharto, dan orde reformasi selalu mengalami gelombang yang berbeda dngan semakin menuju pada proporsional prinsip” power of separation” atau pemisahan kekuasaan antara lembaga legislasi dengan lembaga pelaksana/eksekutif, adapun bentuk/tipe/pola hubungan antara eksekutif dengan legislatif antara lain hubungan pola harmonis, kolutif, kolaboratif, dominatif, kolutif dan konflik.

Besar kecilnya potensial konflik antara Kepala Daerah dengan DPRD tergantung pada dua hal, pertama; kemampuan Kepala Daerah dalam menjalin hubungan/komunikasi politik dengan DPRD, jika Kepala Daerah dapat melakukan komunikasi politik dengan baik dengan anggota DPRD maka potensi konflik dapat diredam, kedua; dukungan kursi yang dipunyai terutama parpol pendukung saat pencalonan, semakin besar dukungan parpol pengusung maka potensi konflik akan semakin kecil demikian sebaliknya jika parpol pendukung semakin kecil maka potensi konflik semakin besar. (Eriyanto, 2007).

Menurut Ralf Dahrendorf, dalam Ramlan Surbakti, 1999 bahwa konflik dapat diresolusi secara efektif melalui tiga pendekatan; pertama konsiliasi yaitu dengan berdiskusi secara terbuka hingga tercapai kesepakatan, kedua bentuk mediasi yaitu kedua pihak mencari nasehat dari pihak ketiga untuk memberikan alternatif resolusi sehingga dapat diterima kedua belah pihak, ketiga arbitasi, kedua pihak setuju dalam sebuah keputusan baik melalui

Lembaga legal. Sedangkan menurut Gregory Luebbert 1986 dalam Bryan D. Jones, 1989” bahwa dalam sistem demokrasi multi partai bentuk-bentuk umum dalam kebijakan resolusi konflik adalah bentuk konsensus, bentuk konflik dan bentuk kompetisi.

Dalam sistem politik multi partai seperti kondisi di Indonesia dan di Kabupaten Maros khususnya (DPRD) sebenarnya memberikan kesempatan luas kepada eksekutif (Kepala Daerah) untuk mendapatkan dukungan dari legislatif karena di legislatif juga tidak dikuasai oleh partai tunggal sehingga Kepala Daerah tidak berhadapan secara diametral dengan legislatif (DPRD). Kondisi pola pemerintahan *divided government* juga dapat berdampak pada komunikasi politik akomodatif yang tidak sehat antara lain ; Kepala Daerah membagi-bagi kekuasaan pada orang- orang dekat partai politik, memberikan insentif dan tunjangan lain kepada anggota legislatif, kolusi dalam perencanaan pelaksanaan APBD (Eriyanto, 2007).

Menurut Bryan D. Jones, 1989 bahwa ada tiga bentuk/tipe dasar dalam dalam sistem pemerintahan koalisi yaitu pertama, koalisi minoritas, kedua, koalisi batas minimum dan ketiga, koalisi besar. Ketiga bentuk pemerintahan koalisi tersebut maka kebijakan pemerintahan akan dapat berjalan efektif tergantung pada tiga faktor; pertama, merapatkan dengan legislatif, kedua kebijakan langsung diformulasikan dengan legislatif, ketiga memberikan kebijakan yang menguntungkan koalisi partai dalam legislatif.

Untuk membangun dukungan politik Kepala Daerah harus melakukan koordinasi, negosiasi dan kolaborasi serta konsensus-konsensus dengan DPRD sehingga Kepala Daerah dapat menyatukan visi, misi dan program kerja dalam pembangunan daerah dalam jangka waktu lima tahun kedepan. Menurut Siti Nurbaya sebagaimana dikutip J Kaloh (2007) dalam mencari bentuk otonomi daerah bahwa pola hubungan antara eksekutif dengan legislatif ada 3 (tiga) pola hubungan yang dapat dikembangkan secara realistis yaitu; pertama; bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi, kedua; bentuk kerjasama antara berbagai subyek, program, masalah dan pengembangan regulasi, ketiga; klarifikasi atas berbagai persoalan. Sementara menurut Nuriana bahwa hubungan eksekutif dan legislatif tidak semata atas dasar peraturan perundang-undangan yang berlaku akan tetapi juga berdasarkan konsensus-konsensus etis dan nilai-nilai budaya lokal.

Bentuk hubungan antara eksekutif dengan legislatif pada prinsipnya ada 3 (tiga) bentuk/pola, pertama: bentuk hubungan searah positif, hal ini terjadi apabila antara eksekutif dan legislatif mempunyai visi yang sama dalam menjalankan pemerintahan yang baik " good governance, kedua bentuk hubungan konflik, akan terjadi apabila antara eksekutif dengan legislatif saling bertentangan visi, misi dan tujuan daerah,, ketiga: bentuk hubungan searah negatif, hal ini akan terjadi apabila eksekutif dan legislatif berkolaborasi secara tersembunyi dari publik atau lebih pada kepentingan kelompok-

kelompok eksekutif dan atau legislatif, karena lepas dari partisipasi, dan pengawasan publik (J Palloh, 2007) sementara menurut Andrianus dkk 2006 hal 155 bahwa bentuk hubungan antara eksekutif dengan legislatif yaitu pola dominasi eksekutif, dominasi legislatif dan hubungan proporsional atau seimbang.

Kenyataan *divided government* atau pola pemerintahan yang terpecah merupakan konsekuensi dari sistem pemilihan langsung pada lembaga legislatif (DPR/DPRD) dan eksekutif (Presiden/Kepala Daerah) oleh rakyat bukanlah harus dihindari akan tetapi harus diterima sebagai realitas politik, kata kuncinya adalah bagaimana membuat jalan keluar atau out put terbaik (the make of the best out of it) dengan negosiasi dan konsensus sebagai inti dari demokrasi, (Bara Hasibuan, 2007).

Cita-cita utama penyelenggaraan pilkada secara langsung adalah terpilihnya sebuah struktur politik lokal yang demokratis dan sistem pemerintahan yang mampu berjalan secara efektif. Melalui pemilihan Kepala Daerah langsung, rakyat memiliki kesempatan lebih luas untuk menentukan pasangan calon pemimpin eksekutif sesuai dengan yang dikehendaki. Harapan terbesar tentunya para pemimpin yang terpilih melalui pilkada agar mampu menjalankan fungsi dan perannya dalam berbagai kebijakan publik dengan lebih optimal. Akan tetapi justru terkadang sebaliknya adanya keretakan hubungan internal, eksternal, vertikal dan horisontal dengan fenomena antara lain: pertama, keretakan internal terjadi ketika

kedua pasangan tersebut tidak lagi harmonis, kedua, salah satu pasangan mengalami keretakan dengan DPRD, ketiga keretakan dengan birokrasi dibawahnya dan keempat keretakan horisontal terjadi ketika kedua atau salah satu pasangan calon mendapatkan impeachment atau desakan mundur (deligitimasi) oleh rakyat, (Ahmad Nyarwi, 2007).

Melihat ragam bentuk/pola hubungan antara eksekutif dan legislatif tersebut bahwa bagaimana antara kedua lembaga tersebut menyamakan visi dan tujuan yang sama walaupun dari tugas, kewajiban dan tanggungjawab yang berbeda, maka kata kuncinya adalah koordinasi, intregrasi dan sinkronisasi (KIS). Sehingga bagaimana membangun keterpaduan tim (teamwork) dan konvergensi dalam penyelenggaraan pemerintahan (J Kalloh, 2007, hal 275).

Untuk dapat menyatukan visi unsur utamanya adalah komunikasi "networking" adalah proses aktif upaya membangun dan mengelola hubungan-hubungan produktif baik personal maupun organisasi. Dalam jaringan kerja untuk dapat mencapai kapabilitas (capabilities), saling hubungan (relationship) dan patnership harus ada upaya memelihara (nurture) menumbuhkan (cultivate) dan mengintregrasikan (integrate).

Selain koordinasi dan membangun networking, negosiasi dan kolaborasi juga memegang peranan penting dalam fungsi organisasi dengan adanya negosiasi dan kolaborasi akan dapat menyatukan

visi dan misi yang berbeda untuk dicari titik temu sehingga satu tujuan. Dalam negosiasi ada dua pola yaitu: pertama distributive bargaining pola ini dengan pendekatan win and lose solution (menang–kalah), kedua, integrative bargaining, pola ini menggunakan pola win win solution (menang-menang). Sedangkan kolaborasi adalah proses yang mendasar dari bentuk kerja sama yang melahirkan kepercayaan, integritas, dan terobosan melalui pencapaian konsensus dan keterpaduan pada semua aspek organisasi Edward Marshal 1995 dalam J Kalloh 2007 hal 284.

Berdasarkan Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa Kedudukan, Fungsi, Tugas, Wewenang dan Hak DPRD adalah sebagai berikut:

1. Kedudukan DPRD

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD berkedudukan sejajar dengan Pemerintah Daerah

2. Fungsi DPRD

- a. Fungsi Legislasi.

Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama-sama Kepala Daerah.

- b. Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas, memberikan persetujuan dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah.

c. Fungsi Pengawasan.

Fungsi pengawasan wujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Perundangan yang ditetapkan oleh Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

3. Tugas dan Wewenang DPRD

- a. Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama Kepala Daerah
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh Kepala Daerah
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian
- e. Memilih wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Kepala Daerah; (catatan bagian hukum)

- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan

4. Hak DPRD

a. Interpelasi.

Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Bupati mengenai kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

b. Angket

Hak angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Menyatakan pendapat

Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

2.4. Teori Kepemimpinan

Kepemimpinan merupakan kemampuan memengaruhi orang lain, bawahan atau kelompok serta kemampuan mengarahkan tingkah laku bawahan atau kelompok. Pemimpin memiliki kemampuan atau keahlian khusus dalam bidang yang diinginkan oleh kelompoknya, untuk mencapai tujuan organisasi atau kelompok. Kepemimpinan merupakan seni memengaruhi orang lain agar mau bekerjasama yang didasarkan pada kemampuan orang tersebut untuk membimbing orang lain dalala mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan kelompok. Pemimpin dapat menunjukkan dominasi yang didasari atas kemampuan pribadi yang sanggup mendorong atau mengajak orang

lain untuk berbuat sesuatu yang disetujui oleh kelompoknya dan memiliki keahlian khusus yang tepat pada situasi tertentu.

Teori Kepemimpinan mengetahui tentang perilaku pemimpin, konsep kepemimpinan, tugas pokok dan fungsi serta etika profesi yang perlu dipahami pemimpin. Teknik Kepemimpinan mengetahui kemampuan dan keterampilan teknis pemimpin. Penerapan teori- teori kepemimpinan mencakup: konsep pemikiran pemimpin, perilaku pemimpin dan kemampuan menggunakan sumber daya. Secara umum, kepemimpinan dapat diartikan sebagai proses mengarahkan dan memengaruhi aktivitas-aktivitas tugas dari orang- orang dalam kelompok. Kepemimpinan berarti melibatkan orang lain, yaitu bawahan atau karyawan yang akan dipimpin. Kepemimpinan juga melibatkan pembagian kekuasaan (Power). Pemimpin mempunyai power yang lebih besar dibandingkan dengan yang dipimpin. Power tersebut datang dari beberapa sumber, diantaranya adalah: *Reward power, Coercive power, Legitimate power, Referent power, dan Expert power.*

2.5. Devided Government

Divided Government atau pemerintahan terbelah adalah suatu kondisi saat lembaga eksekutif dan legislatif dikuasai oleh dua kelompok yang berbeda. Menurut Robert Elgie, kajian mengenai *divided government* nampak lebih banyak merujuk pada fenomena-fenomena di Amerika Serikat, meskipun hal tersebut seringkali dibantah, salah satunya oleh Kurt Von Mettenheim yang menegaskan

bahwa perdebatan tentang *divided government* dalam konteks perpolitikan di Amerika Serikat belum mendapatkan pengaruh luas di kalangan analis perbandingan politik. Selain itu, menurut catatan Matthew Soberg Shugart bahwa tidak ada literatur secara spesifik dan mendetail yang ditujukan untuk menjelaskan fenomena *divided government* dalam sistem presidensial. Baginya, studi Juan Linz (1990) dan Scott Manwaring (1993) hanyalah menjelaskan problem pelembagaan antara eksekutif dan legislatif.

Berbeda dengan pesimisme Mathew Shugart terhadap perkembangan studi mengenai *divided government*, Robert Elgie memberikan terobosan studi mengenai klasifikasi *divided government* dalam berbagai sistem pemerintahan seperti yang tertera dalam tabel di bawah ini, meskipun disadari bahwa peluang munculnya *divided government* lebih besar terjadi dalam sistem presidensial ketimbang parlementer.

Tabel 2.1. *Divided government* dalam Berbagai Jenis Sistem Pemerintahan

| Sistem | Bentuk <i>divided government</i> |
|---------------------|--|
| Presidensial | <ul style="list-style-type: none"> • Partai oposisi pemerintah memiliki kekuatan mayoritas di legislatif. |
| Parlementer | <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah (Perdana Menteri) gagal melakukan instuksi untuk memerintah mayoritas kursi dilegislatif. |

Sumber: Elgie, *Divided Government*

Dalam sistem presidensialisme, *divided government* selalu dicirikan dengan adanya presiden minoritas, Cheibub mendefinisikan presiden minoritas sebagai kondisi ketika partai presiden tidak dapat mengontrol lebih dari 50% kursi di legislatif,⁴⁶ dan seringkali ini dijadikan satu indikator analisis sering terjadinya deadlock, seperti yang dipaparkan Cheibub dalam tulisannya.

“In the comparative literature, it is often assumed that whenever the presidency and congress are controlled by different parties deadlock will occur. Several analyses of presidentialism use divided government as an indicator of deadlock.” (Diterjemahkan penulis:

Dalam literatur perbandingan, sering diasumsikan bahwa setiap kali presiden dan kongres (legislatif) dikendalikan oleh pihak yang berbeda maka deadlock akan terjadi. Beberapa analisis menggunakan *divided government* sebagai indikator terjadinya deadlock dalam sistem presidensial).

Hal tersebut seperti layaknya kecemasan yang diutarakan oleh Scott Mainwaring ketika berbicara mengenai kekhawatiran potensi deadlock dalam kombinasi sistem presidensialisme-multipartai.

Kekhawatiran deadlock dalam sistem presidensial secara lebih luas sebetulnya sudah diprediksi oleh Scott Mainwaring dan Juan Linz yang dipandang dari sudut kelembagaan. Namun Cheibub memiliki pendapat bahwa potensi deadlock tidak sesederhana yang dikatakan Linz dan Mainwaring, menurutnya hal itu harus memperhitungkan penjelasan lain dari sistem politik dari sekedar karakter presiden dan jumlah partai.

Mengingat, deadlock dalam sistem presidensialisme sering dihubungkan dengan jabatan presiden untuk waktu yang tetap dan kewenangan veto yang melekat dalam Presiden. Dalam studi presidensialisme, deadlock sering didefinisikan sebagai situasi yang berkaitan dengan produksi hukum di legislatif. Dalam situasi kebuntuan, presiden mungkin akan mencoba untuk memveto semua hukum atau legislatif memutuskan untuk tidak meloloskan hukum yang dibawa eksekutif serta berdampak pada penurunan produksi hukum. Mengenai veto dalam konteks Indonesia, bisa dilihat dari proses yang terjadi dalam perumusan Undang-Undang, khususnya dalam pasal 22 (2) UUD 1945 yang mengharuskan Presiden dan DPR untuk duduk bersama.

Sehingga veto yang terjadi dimungkinkan saat Presiden menolak untuk mengikuti pembahasan tersebut, karena dengan penolakan tersebut membuat sebuah Rancangan Undang-Undang gagal untuk dibahas. Meskipun veto tersebut berbeda dengan yang terjadi di banyak negara. Sehingga jika asumsi keadaan deadlock itu didasarkan oleh adanya veto, maka dalam konteks Indonesia deadlock bisa diartikan dari penolakan eksekutif untuk duduk bersama legislatif dalam membahas Rancangan Undang-Undang (RUU). Karena dengan begitu, proses perencanaan kebijakan menjadi terhambat karena tidak sesuai dengan mekanisme yang tertuang dalam pasal 22 (2) UUD 1945.

Menurut Cheibub, jika deadlock menjadi hal yang tidak diharapkan maka partai presiden harus memiliki representasi dukungan lebih dari 50% di kedua kamar (bikameral), atau ketika oposisi mempunyai lebih dari

mayoritas dua pertiga di kedua kamar (bikameral). Meskipun dalam konteks Indonesia sistem bikameral tidak menunjukkan adanya peran yang seimbang, mengingat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak memiliki peran yang signifikan dalam proses perumusan Undang-Undang. Namun klasifikasi Cheibub dibawah ini menurut penulis masih bisa digunakan untuk menjelaskan relasi eksekutif dan legislatif di Indonesia dengan mengabaikan adanya klasifikasi upper house dan lower house.

Untuk mencapai president rules dan menghindari terjadinya veto, maka dimungkinkan presiden memiliki koalisi yang berdampak pada bagi-bagi kursi yang dilakukan oleh partai presiden diatas 50%, angka tersebut menjadi indikator penting, mengingat dalam lembaga legislatif berlaku mekanisme collective collegial yang membuat proses kesepakatan mengharuskan adanya dukungan diatas 50% suara, terlebih apabila keputusan tersebut diambil melalui mekanisme voting. Sehingga dengan sendirinya kebijakan presiden dimungkinkan akan menghadapi tantangan di legislatif apabila tidak memiliki dukungan yang mencapai 50% suara, begitupun juga sebaliknya dalam proses Rancangan Undang-Undang yang diajukan legislatif juga harus melalui proses duduk bersama dengan eksekutif, sehingga keduanya berada dalam posisi saling membutuhkan. Oleh karenanya, veto dalam konteks Indonesia bisa dilakukan oleh eksekutif maupun legislatif dengan cara untuk tidak bersedia hadir dalam proses pembahasan bersama.

Menurut Robert Elgie, *divided government* bisa terjadi karena dua pendekatan yang mempengaruhinya, yakni (1) pendekatan perilaku pemilih

(2) pendekatan institusional. Perbedaan diantara keduanya berkisar pada mekanisme yang terjadi bagi munculnya *divided government*, bagi pendekatan perilaku, munculnya *divided government* terjadi karena perilaku pemilih dalam sebuah negara dalam pemilu memilih dua partai yang berbeda pada saat pemilu legislatif dan pemilu presiden, Amerika Serikat adalah contoh yang tepat guna menjelaskan dalam konteks ini. Berbeda hal dengan pendekatan institusional yang menjelaskan bahwa *divided government* lebih karena persoalan sistem yang menyebabkan hal tersebut terjadi, seperti sistem pemilu, mekanisme pemilihan pimpinan kongres, dan koalisi. Bagi Elgie, kasus *divided government* seringkali dikaitkan dengan situasi krisis serta ketegangan dan tensi politik yang tinggi sehingga menimbulkan momentum untuk melakukan reformasi di bidang politik.

Menurut Jeffrey Fine, pasca Perang Dunia II fenomena *divided government* sudah menjadi hal umum, namun tingkat perselisihan antara eksekutif dan legislatif terjadi dengan beberapa bervariasi. Salah satu variasi adalah perselisihan yang mungkin terjadi karena adanya perbedaan pandangan secara ekstrim antara dua kelompok berbeda yang menguasai eksekutif dan legislatif yang bisa berujung pada kemacetan dalam proses pengambilan keputusan. Namun, Jeffrey Fine yang turut andil dalam perdebatan mengenai topik ini memiliki kesimpulan berbeda dengan teoritis yang disebutkan diatas. Menurutnya *divided government* yang selalu dianggap mengakibatkan hubungan politik yang buruk antara presiden dan legislatif belum teruji secara empiris, meskipun dirinya tetap meyakini bahwa potensi ketegangan dalam *divided government* itu selalu

ada. Sebagaimana yang paparkan oleh Mayhew dalam perhatiannya selama periode 1946-2002, bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan antara jumlah undang-undang yang disahkan di negara yang mengalami kondisi *divided government*. Sehingga, berbeda dengan asumsi pada umumnya, Mayhew berpandangan bahwa *divided government* tidak selalu menyajikan lingkungan politik yang merugikan antara presiden dan legislatif. Hal yang sama juga dipaparkan oleh Scott Morgenstern dan Pilar Domingo yang mengatakan bahwa eksekutif dan legislatif dalam aktivitasnya akan selalu menghindari kemacetan untuk melindungi kepentingannya masing-masing.

2.6. Pemerintahan Terbelah (*Divided Government*) dan Hubungan Kemitraan Antara Lembaga Eksekutif Dengan Lembaga Legislatif

Cita-cita utama adanya penyelenggaraan Pilkada secara langsung adalah terpilihnya sebuah struktur politik lokal yang demokratis dan sistem pemerintahan yang mampu berjalan secara efektif. Melalui Pilkada, rakyat memiliki kesempatan lebih luas untuk menentukan pasangan pemimpin eksekutif sesuai dengan yang dikehendaki. Harapan terbesar tentunya para pemimpin yang terpilih melalui Pilkada agar mampu menjalankan fungsi dan perannya dalam berbagai kebijakan publik dengan lebih optimal.

Salah satu fenomena politik pasca Pilkada adalah adanya pemerintahan yang terbelah (*divided government*) di daerah. Ini terjadi ketika kekuasaan pemerintahan eksekutif (Kepala Daerah) dikuasai oleh

satu partai sementara kekuasaan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD) dikuasai oleh partai lain.

Kondisi (pemerintahan terbelah) inilah yang seringkali mewarnai relasi kekuasaan Pasca Pilkada. Ada beberapa implikasi dari adanya fenomena pemerintahan terbelah. Pertama, keretakan internal terjadi ketika kedua pasangan, tersebut tidak lagi harmonis. Kedua, keretakan eksternal terjadi ketika kedua pasangan tersebut, atau salah satunya mengalami ketegangan dan konflik dengan pimpinan DPRD atau pihak DPRD. Ketiga, keretakan vertikal terjadi ketika kedua pasangan tersebut mengalami ketegangan dan konflik dengan pimpinan birokrasi dan struktur birokrasi di semua lapisan. Keempat, keretakan horizontal terjadi ketika kedua pasangan tersebut, atau salah satunya terus menerus mendapatkan desakan mundur (deligitimasi) oleh publik.

Padahal makna penting dari pelaksanaan Pilkada adalah mendorong terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif sehingga menciptakan suasana demokratis dengan menjunjung tinggi nilai keadilan sebagai substansi dari demokrasi karena tanpa keadilan, demokrasi hanya sebuah kata yang hampa makna. Suasana demokratis yang berkeadilan inilah yang harus menjadi kenyataan sebagai tumpuan kokoh bagi pembangunan masyarakat dan daerah.

Sauasana politik pasca Pilkada adalah adanya pemerintahan yang terbelah (*divided government*) di daerah. Ini terjadi ketika kekuasaan pemerintahan eksekutif (Kepala Daerah) dikuasai oleh satu partai sementara kekuasaan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD)

dikuasai oleh partai lain. Robert Elgie (2001: v) dalam *Divided Government in Comparative Perspective*, mengatakan bahwa: *Divided government may be defined as the situation where the executive fails to enjoy majority support in at least one working house of the legislature* (pemerintahan yang terbelah dapat diartikan ketika situasi dimana kinerja eksekutif gagal mendapat dukungan mayoritas dalam lembaga legislatif).

Pada pemerintahan yang terbelah (*divided government*) sangat berpotensi untuk menciptakan terjadinya konflik terutama apabila antara DPRD dan Kepala Daerah tidak sejalan. Baik dalam hal anggaran, pembuatan Peraturan Daerah hingga pengawasan. Kalangan DPRD bisa terus menerus mempersoalkan kebijakan yang dibuat oleh Kepala Daerah. DPRD juga bisa tidak menyetujui anggaran (APBD) yang diajukan oleh Kepala Daerah, sehingga berbagai kebijakan yang telah dirancang oleh Kepala Daerah bisa terbengkalai. Jika Kepala Daerah tidak bisa menyelesaikan masalah dengan DPRD, pemerintahan akan terus menerus diwarnai oleh konflik berkepanjangan. Meski demikian, tidak selamanya wilayah dengan kondisi *divided government*, pasti kondisi politik lokal tidak stabil (terjadi konflik antara Kepala Daerah dengan DPRD).

Fenomena *divided government* penting dibahas karena berhubungan dengan efektivitas pemerintahan di daerah pasca Pilkada. Apakah pemerintahan berjalan secara efektif, berbagai kebijakan pembangunan bisa dijalankan ataukah justru pemerintahan di daerah diwarnai dengan konflik yang berkepanjangan, terutama antara kepala daerah dengan DPRD. Meski demikian, tidak selamanya wilayah dengan

kondisi *divided government*, pasti kondisi politik lokal tidak stabil (terjadi konflik antara Kepala Daerah dengan DPRD).

Fenomena *divided government* penting dibahas karena berhubungan dengan efektivitas pemerintahan di daerah pasca Pilkada. Apakah pemerintahan berjalan secara efektif, berbagai kebijakan pembangunan bisa dijalankan atautkah justru pemerintahan di daerah diwarnai dengan konflik yang berkepanjangan, terutama antara kepala daerah dengan DPRD.

Fenomena *divided government* ini merupakan konsekuensi dari pemilihan langsung, dimana anggota legislatif (DPRD) dan Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh pemilih. Fenomena ini kurang terlihat dalam sistem pemilihan tidak langsung dimana Kepala Daerah dipilih oleh anggota DPRD. Dalam sistem pemilihan tidak langsung, kemungkinan besar Kepala Daerah berasal dari partai dengan kursi mayoritas di DPRD. Jika tidak ada politik uang dan suara anggota DPRD dari partai solid, calon yang didukung oleh partai mayoritas itu hampir bisa dipastikan akan terpilih sebagai Kepala Daerah.

Dalam literatur perilaku pemilih (voter behavior), kecenderungan pemilih untuk membagi suara dan berakibat pada terjadinya *divided government* ini umumnya dijelaskan lewat dua penjelasan utama (LSI, 2007: 2). Pertama, penjelasan non intensional. Adanya pemerintahan yang terbelah adalah akibat logis dari sistem pemilihan yang memilih orang, dan bukan partai. Pemilih lebih mengevaluasi kandidat (baik anggota legislatif ataupun Kepala Daerah) daripada partai pendukung. Pemilih akan memilih

kandidat yang disukai tanpa memperhitungkan asal partai dari kandidat tersebut. Ini mengakibatkan terjadinya kemungkinan dimana pemilih memilih anggota legislatif dari partai A, dan Kepala Daerah dari partai B. Kedua, penjelasan intensional. Penjelasan ini umumnya bersumber dari pendekatan-pendekatan rasional (ekonomi politik) dalam studi mengenai perilaku pemilih. Tindakan pemilih dalam membagi suara (split) di sini dipahami sebagai sikap rasional dan sengaja (purposif) dari pemilih. Sebelum masuk ke bilik suara pemilih memang secara sadar berusaha membagi suara agar kekuasaan tidak berpusat kepada salah satu partai. Kelemahan mendasar pemerintahan terbelah adalah potensial tercipta konflik pemerintah versus parlemen karena kebijakan pemerintah rentan dihambat parlemen. Lalu untuk meloloskan kebijakan, sering dibangun suatu konsensus atau kesepakatan politik antara kedua pihak. Idealnya, konsensus mengarah pada penciptaan harmoni internal sistem politik. Tapi, pada kenyataan konsensus sering ditelikung oleh kepentingan partai asal. Alhasil, energi pemerintah terkuras dan tak sedikit kebijakan yang keluar adalah manifestasi dari power interplay antarpantai, sehingga kebijakan sering tak menjawab persoalan bangsa (Boni Hargens, 2008).

Fenomena *divided government* berhubungan dengan efektivitas pemerintahan di daerah. Dalam banyak kasus, daerah yang pemerintahannya termasuk kategori *divided government* mengalami permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Berbagai kebijakan pembangunan tidak berjalan secara efektif dan bahkan sering diwarnai dengan konflik yang berkepanjangan terutama antara

Kepala Daerah dengan DPRD. Itulah sebabnya sehingga banyak Kepala Daerah yang melihat *divided government* sebagai sesuatu yang menakutkan dan harus dihindari. Jika kondisi demikian terjadi maka akan berdampak kurang baik terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Secara teoritis, pemerintahan dengan pola *unified government* relatif lebih efektif dibandingkan dengan pemerintahan dengan pola *divided government* karena pada *divided government* potensi terjadinya konflik sangat besar terutama apabila DPRD tidak sejalan dengan Kepala Daerah. Meskipun demikian, *divided government* tidak secara otomatis menimbulkan kehancuran pemerintahan

2.7. Teori Strategi politik

Kata strategi berasal dari bahasa Yunani *strategia* yang diartikan sebagai *the art of the general* atau seni seorang panglima yang biasanya digunakan dalam peperangan. Dalam pengertian umum, strategi adalah cara untuk mendapatkan kemenangan atau mencapai tujuan. Strategi pada dasarnya merupakan seni dan ilmu menggunakan dan mengembangkan kekuatan (ideologi, politik, ekonomi, sosial-budaya dan hankam) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Berikut ini adalah pengertian dan definisi strategi menurut para ahli:

- a. Karl Von Clausewitz berpendapat strategi adalah pengetahuan tentang penggunaan pertempuran untuk memenangkan peperangan. Sedangkan perang itu sendiri merupakan kelanjutan dari politik.
- b. A. Halim berpendapat strategi adalah suatu cara dimana organisasi / lembaga akan mencapai tujuannya, sesuai dengan peluang-peluang

dan ancaman-ancaman lingkungan eksternal yang dihadapi, serta sumber daya dan kemampuan internal.

- c. Kaplan dan Norton berpendapat strategi adalah seperangkat hipotesis dalam model hubungan cause dan effect, yaitu suatu hubungan yang dapat diekspresikan melalui kaitan antara pernyataan *if-then*.

Menurut Peter Schorder dalam bukunya yang berjudul Strategi Politik, strategi politik itu sendiri merupakan strategi atau teknik yang digunakan untuk mewujudkan suatu cita-cita politik. Strategi politik sangat penting untuk sebuah partai politik, tanpa adanya strategi politik, perubahan jangka panjang sama sekali tidak akan dapat diwujudkan. Perencanaan strategi suatu proses dan perubahan politik merupakan analisis yang gamblang dari keadaan kekuasaan, sebuah gambaran yang jelas mengenai tujuan akhir yang ingin dicapai dan juga segala kekuatan untuk mencapai tujuan tersebut.

Tanpa strategi politik perubahan jangka panjang atau proyek-proyek besar sama sekali tidak dapat diwujudkan, Politisi yang baik berusaha merealisasikan rencana yang ambisius tanpa strategi, seringkali menjadi pihak yang harus bertanggung jawab dalam menciptakan kondisi sosial yang menyebabkan jutaan manusia menderita. Dalam strategi politik sangat penting mengenal strategi komunikasi. Strategi komunikasi sangat penting sehingga membawa keuntungan yang jelas bagi seseorang, atau yang selama ini diabaikan oleh lawan. Citra yang diinginkan (*target image*) antara lain: dalam proses implementasi, kelemahan pemerintah, dan satuan eksekutif terutama sekali terletak di bidang kehumasan, *target image* menetapkan landasan bagi pekerjaan kehumasan, semua tindakan kehumasan hanya bertujuan untuk menyebarkan citra ini dan menanamkan dalam benak kelompok sasaran-sasaran.

2.8. Penelitian Terdahulu

Tabel 2.2. Penelitian Terdahulu

| No | Judul Penelitian | Institusi | Tahun | Pengkajian |
|----|---|---|-------|---|
| 1 | Strategi Membangun Dukungan Politik Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Grobogan dalam kondisi Pemerintahan Yang Terbelah “ <i>Divided Government</i> ” | Jati Purnomo, (Program Studi Magister Ilmu Politik Prgram Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang 2009) | 2009 | Penelitian ini melihat bagaimana Pemilihan Kepala Daerah secara langsung akan dapat memperkuat derajat legitimasi akan tetapi juga berdampak negatif antara lain; adanya pola sistem pemerintahan yang terbelah (<i>divided government</i>) yaitu Kepala Daerah terpilih berasal dari dukungan politik yang berbeda dengan kekuatan politik di lembaga legislatif yang memungkinkan akan terganggunya efektifitas pemerintahan, Dalam kondisi pemerintahan yang terbelah “ <i>Divided Government</i> ”. |
| 2 | Dampak Dan Model Baru Pemerintahan Terbelah Pasca Pemilihan Gubernur Kalimantan Barat Tahun 2018 | Andi Syarif T. U. W, Muh. Ilham, Sampara Lukman, Ella Wargadinata, (Institut Pemerintahan Dalam Negeri) | 2021 | Penelitian ini mengkaji pengaruh pemilihan Gubernur di Kalimantan Barat pada tahun 2018 dan menilai paradigma saat ini untuk pemerintahan yang terbelah. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, yang memberikan analisis lengkap dan analisis |

| No | Judul Penelitian | Institusi | Tahun | Pengkajian |
|----|---|--|-------|--|
| | | | | bukti yang ditemukan. |
| 3 | Konflik Politik Antara Gubernur Dan Dprd Dki Jakarta Dalam Proses Penetapan Apbd 2015 | Zainul, Yusuf Wibisono, (Program Studi Ilmu Politik, Universitas Nasional) | 2019 | <p>penelitian ini bertujuan untuk menganalisa faktor-faktor penyebab terjadinya konflik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta Dalam Penetapan APBD Tahun 2015, serta untuk memahami pola yang digunakan dalam penyelesaian konflik politik antara Gubernur DPRD DKI Jakarta Dalam Penetapan APBD Tahun 2015. Dalam rangka menjawab permasalahan penelitian, teori yang digunakan menggunakan teori yang dikemukakan Paul M. Collier yang menyebutkan bahwa secara garis besar konflik politik disebabkan oleh dua hal, yakni karena perbedaan kepentingan, dan perebutan sumber daya (resources) yang langka atau sangat terbatas. Sedangkan teori penyelesaian konflik politik yang digunakan teori yang dikemukakan Simon Fisher, yang menyebutkan pola penyelesaian konflik terbagi menjadi tiga</p> |

| No | Judul Penelitian | Institusi | Tahun | Pengkajian |
|----|--|--|-------|---|
| | | | | <p>cara, yakni negosiasi, mediasi, dan arbitrase. Sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, maka penelitian ini didesain dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan pendekatan studi kasus (case study). Dari hasil temuan penelitian menyebutkan bahwa faktor utama penyebab konflik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta dalam penetapan APBD tahun 2015 adalah faktor pemerintahan daerah yang terbelah (divided local government), dan faktor perbedaan kepentingan politik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta.</p> |
| 4 | <p>Analisis Sistem Presidensialisme-Multipartai Di Indonesia (Studi atas <i>Divided Government</i> dalam Relasi Eksekutif Legislatif Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla)</p> | <p>Hendra Sunandar (Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta)</p> | 2015 | <p>Penelitian ini memusatkan analisis terjadinya <i>divided government</i> pada pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla yang dipandang sebagai dampak dari kombinasi sistem presidensialisme-multipartai yang menurut beberapa ilmuan terdahulu, seperti Juan Linz (1990), Scott Mainwaring (1993), Alfred Stephan dan</p> |

| No | Judul Penelitian | Institusi | Tahun | Pengkajian |
|----|------------------------------------|--|-------|---|
| | | | | Cindy Skach (1993) dinilai sebagai kombinasi yang menyulitkan bagi efektivitas pemerintahan. Terlebih, jika kombinasi tersebut menghasilkan pemerintahan terbelah (<i>divided government</i>) yang diasumsikan akan memicu kebuntuan dan kesulitan antara eksekutif dengan legislatif untuk mencapai keputusan bersama (Cheibub, 1999; Elgie, 2001). Tujuan penelitian ini adalah untuk menguji asumsi teoritik tersebut dalam kasus periode <i>divided government</i> pada pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla. |
| 5 | Pemerintahan Terpecah di Indonesia | Daniel Pasaribu (Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Hukum, Universitas Terbuka) | 2023 | Penelitian ini bertujuan untuk menyelidiki bagaimana pemerintahan yang terpecah terjadi dan diselesaikan di Indonesia. |

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Tabel di atas menunjukkan bahwa topik *Devided Goverment* telah menjadi topik yang banyak dibahas dalam penelitian-penelitian sebelumnya. Pada penelitian sebelumnya tersebut, peneliti-peneliti melakukan riset *Devided Government* di berbagai daerah maupun secara

nasional. Riset-riset sebelumnya belum banyak berfokus pada bagaimana memecahkan persoalan tentang hubungan legislatif dan eksekutif. Penelitian yang penulis lakukan saat ini akan mengisi gap tersebut sebagai bentuk sumbangsih dalam menyelesaikan permasalahan antara legislatif dan eksekutif dengan menggunakan berbagai strategi dan pendekatan.

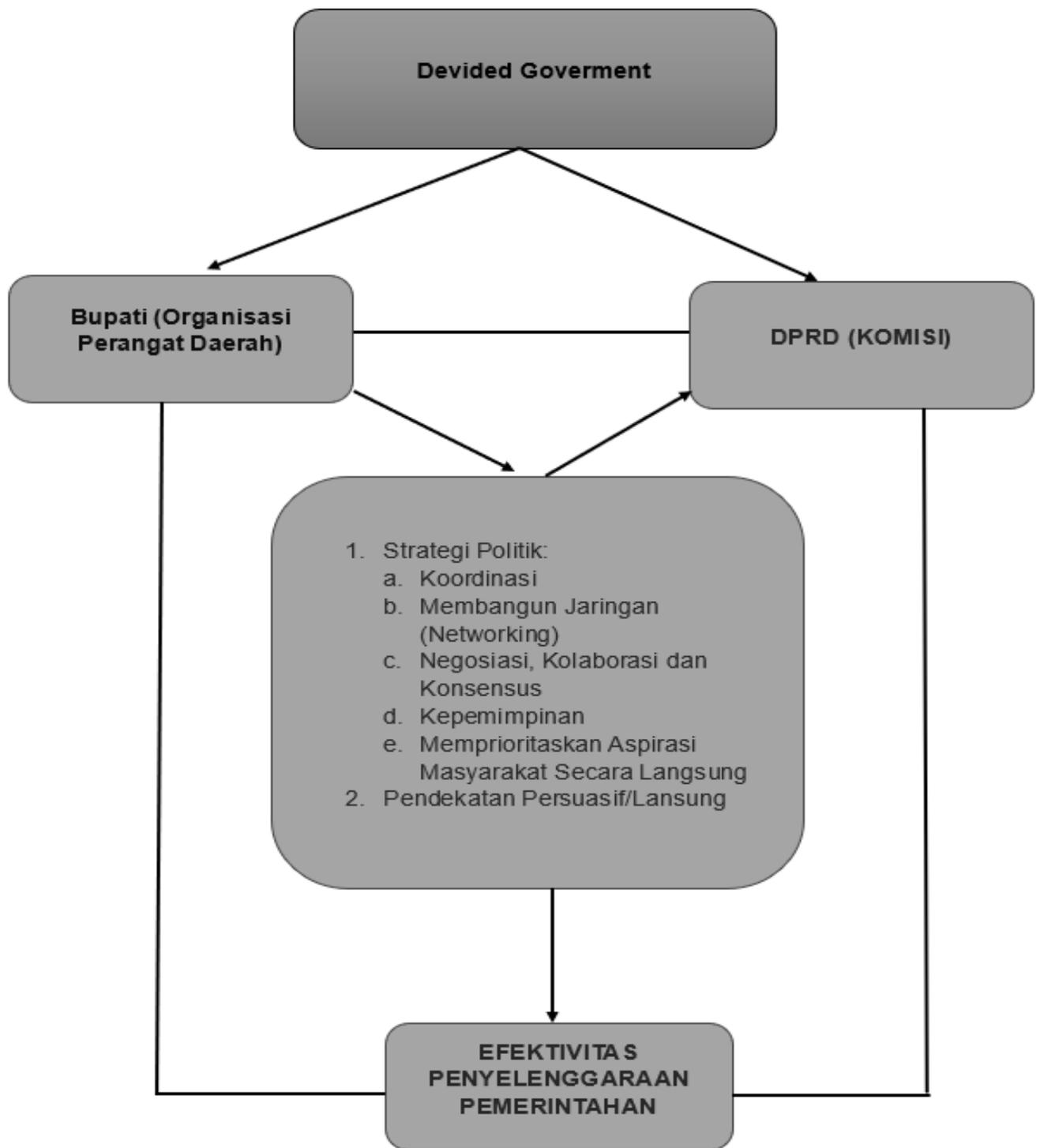
2.6. Kerangka Pikir

Masalah politik mayoritas versus minoritas menjadi sangat akut dalam kondisi pemerintahan yang terpecah. Pemerintahan yang terbagi terjadi ketika satu atau lebih badan legislatif dikuasai oleh partai yang bertentangan dengan eksekutif. Pemerintahan terpadu terjadi ketika partai yang sama mengendalikan seluruh eksekutif dan legislatif. Pemerintahan yang terpecah dapat menimbulkan kesulitan besar baik bagi operasional partai maupun pemerintahan secara keseluruhan. Hal ini membuat pemenuhan janji-janji kampanye menjadi sangat sulit, misalnya, karena kerja sama (atau setidaknya kesepakatan) antara Kongres dan presiden biasanya diperlukan untuk meloloskan undang-undang. Terlebih lagi, salah satu pihak tidak dapat mengklaim keberhasilannya ketika pihak lain telah menjadi mitra yang kredibel, atau ketika tidak ada yang dapat dicapai. Loyalitas terhadap partai juga dapat dipertanyakan, karena masing-masing politisi mungkin terpaksa menentang agenda partainya jika hal tersebut dapat membantu upaya mereka untuk terpilih kembali.

Pemerintahan yang terpecah juga dapat menjadi ancaman terhadap operasional pemerintah, meskipun dampaknya masih belum jelas. Misalnya, ketika kesenjangan antar partai terlalu besar, pemerintah bisa saja ditutup.

Pada pemerintahan yang terbelah (*divided government*) sangat berpotensi untuk menciptakan terjadinya konflik terutama apabila antara DPRD dan Kepala Daerah tidak sejalan. Baik dalam hal anggaran, pembuatan Peraturan Daerah hingga pengawasan. Kalangan DPRD bisa terus menerus mempersoalkan kebijakan yang dibuat oleh Kepala Daerah. DPRD juga bisa tidak menyetujui anggaran (APBD) yang diajukan oleh Kepala Daerah, sehingga berbagai kebijakan yang telah dirancang oleh Kepala Daerah bisa terbengkalai. Jika Kepala Daerah tidak bisa menyelesaikan masalah dengan DPRD, pemerintahan akan terus menerus diwarnai oleh konflik berkepanjangan. Meski demikian, tidak selamanya wilayah dengan kondisi *divided government*, pasti kondisi politik lokal tidak stabil (terjadi konflik antara Kepala Daerah dengan DPRD). Untuk itu dibutuhkan strategi dan pendekatan eksekutif dalam membangun dukungan politik dari eksekutif (DPRD)

Berdasarkan tinjauan pustaka di atas, maka dapat dirumuskan kerangka pemikiran berikut ini



Gambar 2.1. Kerangka Pikir