

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Di Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar dari pembentukan pemerintahan di daerah, dalam rangka efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dengan menempatkan Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah beserta Perangkat Daerahnya selaku Pemerintah Daerah. Yang dimaksud dengan pemerintah daerah yaitu penyelenggaraan unsur pemerintahan daerah dan DPRD, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah inilah yang selanjutnya disebut otonomi daerah.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945. Setelah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berjalan, kemudian ditemui berbagai masalah berkaitan dengan pengisian jabatan wakil kepala daerah yang dipilih dalam satu paket. Ada konflik mengenai pembagian kewenangan, pembagian sumber penghasilan, saling memperebutkan pengaruh, ataupun menjadi pesaing pada periode jabatan berikutnya. Menjadikan otonomi daerah tidak berjalan dengan semestinya. Otonomi

daerah pada masa reformasi secara nyata telah membawa dampak lebih luas terhadap kehidupan politik lokal. Pelaksanaan otonomi daerah yang ternyata telah mengakibatkan permasalahan desentralisasi dan penguatan DPRD. Masa orde baru DPRD hanya sebagai “*tukang stempel*” dan kedudukannya dibawah eksekutif, setelah otonomi daerah peran legislatif menjadi lebih besar, bahkan dapat menghentikan kepala daerah, sehingga Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan adanya prinsip kesetaraan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pemberian otonomi daerah telah memberikan keleluasaan dan kewenangan bagi daerahnya. Dampak positif dari kewenangan yang lebih luas kepada daerah telah menciptakan aktor-aktor politik, memperluas ruang publik (*public sphere*), meningkatkan aktivitas politik (*political activity*) lokal dan dinamika politik lokal. Sehingga pergeseran konsentrasi kekuasaan makin membukakan peluang aktor politik dalam mempengaruhi proses politik.

Tetapi di sisi lain muncul konflik yang terbuka sebagai akibat dari berbagai kompetisi kepentingan. Mengenai kompetisi kepentingan, mengutip Bates, Yuwanto dalam Warsito dan Teguh Yuwono (203:108) menyatakan bahwa: Untuk mengetahui implementasi otonomi daerah yang banyak diwarnai oleh tawar-menawar dan koalisi antar elit lokal dan aktor-aktor tertentu. Hal inilah yang menjadikan kompetisi tidak sehat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kompetisi yang mengakibatkan konflik politik dapat dilihat sebagai salah satu bentuk dan gambaran nyata dari dinamika politik. Bentuk konflik yang terjadi biasanya berhubungan dengan proses kebijakan. Salah satu konflik politik yang terjadi di Kota Bandar Lampung beberapa waktu lalu adalah penganggaran dana infrastruktur untuk membangun dan memperbaiki jalan kota.

Sementara Program unggulan Walikota Bandar Lampung tahun 2012 yaitu akan dibangunnya fly over di jalan Gadjah Mada, Peningkatan dan perbaikan jalan-jalan di Kota Bandar Lampung, Program kali bersih, Program penetapan perkotaan dan taman yang akan direalisasikan secepatnya pada program tahun 2012.

Dari pandangan ini, terjadi interaksi dan interdependensi antara Dinas Pekerja Umum (PU), Walikota, dan DPRD dalam menetapkan kebijakan tentang APBD sebagai penyelenggaraan pemerintah.

Hubungan eksekutif dan legislatif sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang berperan dalam proses perumusan peraturan daerah, mulai dari draft sampai peraturan daerah itu disahkan kegiatan yang didominasi oleh eksekutif tanpa ada perubahan dari legislatif. Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan seiring dengan reformasi dibidang politik telah membuka jalan legislatif untuk memproses disertai mengubah perumusan peraturan daerah yang diajukan eksekutif.

Berkaitan tentang Perumusan Peraturan Daerah menurut Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 menyebutkan bahwa :

“proses pembuatan peraturan perundang-undangan dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Berdasarkan sistematika dan urutan tahapan tersebut, maka UU 10/2004 sebenarnya menghendaki agar semua pembuatan peraturan perundang-undangan berjalan secara sistematis. Dihilangkannya satu atau dua tahapan, biasanya akan mengakibatkan ketidak lancarannya pembahasan peraturan perundang-undangan tersebut”.

Menurut PP Nomor 25 Tahun 2004, pembahasan raperda dilakukan melalui empat (4) tingkat pembicaraan sebagai berikut:

1. Pembicaraan tingkat pertama:
  - a. Penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna tentang penyampaian Raperda yang berasal dari Kepala Daerah.
  - b. Penjelasan dalam rapat paripurna oleh pimpinan komisi/gabungan komisi atau pimpinan panitia khusus terhadap raperda dan/atau perubahan perda atas usul prakarsa DPRD
2. Pembicaraan tingkat kedua:
  - a. Dalam hal raperda berasal dari Kepala daerah: dilakukan pemandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap Raperda yang berasal dari kepala-kepala daerah, serta jawaban kepala daerah terhadap pemandangan umum fraksi-fraksi
  - b. Dalam hal raperda atas usul DPRD: dilakukan kesempatan pemberian pendapat kepala daerah terhadap raperda atas usul DPRD dilanjutkan dengan jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat kepala daerah
3. Pembicaraan tahap ketiga  
Pembahasan dalam rapat komisi/gabungan komisi atau rapat panitia khusus dilakukan bersama-sama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk
4. Pembahasan tingkat keempat
  - a. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan laporan hasil pembicaraan tahap ketiga, dilanjutkan dengan pendapat akhir fraksi dan diakhiri dengan pengambilan keputusan

- b. Penyampaian sambutan kepala daerah terhadap pengambilan keputusan

Pembahasan Raperda melalui sidang-sidang DPRD merupakan mekanisme yang panjang bagi DPRD dan pemerintahan daerah. Apabila dalam satu masa sidang pemerintahan daerah dan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang diterima lebih dulu, sedangkan rancangan peraturan daerah yang diterima kemudian dipergunakan sebagai pelengkap.

Kebijakan umum APBD (KUA) merupakan sasaran dan kebijakan pemerintah daerah dalam satu tahun anggaran yang menjadi petunjuk dan ketentuan yang disepakati sebagai pedoman penyusunan Rancangan APBD (RAPBD) dan Rancangan Perubahan APBD. Pedoman penyusunan APBD tersebut memuat:

- a. Pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah
- b. Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran
- c. Teknis penyusunan APBD
- d. Hal-hal khusus lainnya.

Dalam menyusun rancangan kebijakan umum APBD, Walikota dibantu oleh tim anggaran pemerintah daerah yang dikoordinasi oleh sekretariat daerah dan disampaikan sekretariat daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah kepada kepala daerah.

Penyusunan RAPBD dilakukan secara demokratis yaitu anggota DPRD dan masyarakat luas dapat mengikuti jalannya penetapan Peraturan Daerah tentang APBD dan anggota DPRD diberikan kesempatan untuk menanggapi, menelaah, dan mengkritisi RAPBD. Agar RAPBD sesuai dengan visi misi Walikota, sesuai dengan RPJMD (rencana pembangunan jangka menengah daerah), sesuai rencana pembangunan kota, dan untuk menyeimbangkan antara biaya belanja pegawai dan belanja publik sekaligus untuk mengakomodir program-program walikota yaitu: Pendidikan, Kesehatan, Infrastruktur, Lingkungan dan Kebersihan, Ekonomi Kerakyatan, dan Sosial Keagamaan.

Berdasarkan penjelasan diatas Peraturan Daerah merupakan sebuah produk peraturan Perundang-undangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila walikota menyatakan bahwa Raperda tentang APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum, maka selanjutnya akan ditetapkan menjadi peraturan daerah.

Menurut Sadu Wasistiono (2009:62) dalam pembentukan peraturan daerah dibentuk berdasarkan asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memenuhi syarat sebagai berikut :

- a. Kejelasan Tujuan  
Bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan, atau Organ Pembentuk Yang Tepat  
Bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-Undangan tersebut dapat dibatalkan atau

batal demi hukum, apalagi dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian Antara Jenis dan Materi Muatan

Bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.

d. Dapat dilaksanakan

Bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

1. Aspek Filosofis: Terkait dengan nilai-nilai etik dan moral yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat.
2. Aspek Yuridis: Terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan perda.
3. Aspek Sosiologis: Terkait dengan bagaimana perda yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.

e. Hasil Guna dan Daya Guna

Bahwa setiap peraturan dan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan

Bahwa setiap peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan sesuai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 pasal 40 dalam Perumusan Peraturan Daerah memiliki langkah-langkah sebagai berikut:

1. Pembahasan rancangan peraturan daerah di dewan perwakilan rakyat daerah dilakukan oleh perwakilan dewan rakyat daerah bersama gubernur atau bupati/walikota.
2. Pembahasan Bersama sebagai mana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
3. Tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan pada rapat komisi/panitia/alat kelengkapan dewan perwakilan rakyat yang khusus menangani bidang legislatif dan rapat paripurna.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sedangkan menurut Sadu Wasistiono (2009:131) penetapan APBD sebagai berikut:

“Apabila Mendagri atau Gubernur selaku wakil pemerintah pusat menyatakan bahwa Raperda Provinsi/Kabupaten/Kota tentang APBD dan rancangan penerapan gubernur/Bupati/walikota tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur/Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda. Penetapan tersebut dilakukan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Kepala Daerah menyampaikan perda APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD kepada Mendagri bagi provinsi dan Gubernur bagi Kabupaten/Kota selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah ditetapkan”.

Berbagai media massa, seperti koran dan internet sering mengulas berbagai kelemahan pemerintah dalam perumusan peraturan daerah mulai dari pembahasan raperda, pertentangan penetapan perda, dan proses evaluasi perda. Seperti yang peneliti kutip menyatakan bahwa:

“Setelah mengalami skor sebanyak 2 kali oleh pimpinan rapat BUDIMAN AS, akhirnya Rapat Paripurna DPRD Kota Bandar Lampung, Senin (15/08) yang seharusnya dimulai pada pukul 10.00 ditunda setelah melihat jumlah anggota DPRD Kota Bandar Lampung yang tidak

memenuhi kuorum. Dari 45 anggota, hanya 14 orang yang hadir dalam rapat tersebut.

Rapat paripurna ini rencananya akan dilanjutkan kembali setelah pembahasan yang akan dilakukan badan musyawarah DPRD Kota Bandar Lampung. Penundaan rapat paripurna ini adalah pertama kalinya setelah DPRD Kota Bandar Lampung pindah ke Gedung Baru di Jalan Basuki Rahmad. Sementara itu Walikota Bandar Lampung HERMAN HN mengatakan, tidak hadirnya sejumlah anggota DPRD Kota Bandar Lampung ini menandakan para anggota DPRD Kota Bandar Lampung tidak pro-rakyat.

Dengan ditundanya rapat ini, menurut HERMAN tidak akan mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang akan dilakukan pemerintah kota dalam pembangunan kota Bandar Lampung, namun, Dijelaskan, idealnya DPRD berjalan seiring dengan Pemerintah Kota dalam membuat kebijakan. Dengan ditundanya rapat ini, secara otomatis rapat paripurna tentang penyampaian nota keuangan RAPBD perubahan APBD TA. 2011 yang seharusnya digelar pada pukul satu siang tadi, juga batal digelar”.

<http://www.Lampung-News.com>

Permasalahan yang muncul adalah apakah Eksekutif mendominasi Legislatif dalam proses penetapan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) apakah ada interaksi dan interdependensi yang baik dalam perumusan peraturan daerah tentang APBD di Kota Bandar Lampung sesuai dengan Peraturan Daerah yang telah ditentukan. Hal ini disebabkan masih banyaknya perangkat daerah yang belum siap baik kemampuan sumber daya manusia dalam perumusan Peraturan Daerah, kesiapan dari instansi dalam memberikan data atau informasi maupun dari kesiapan prasarana pendukung.

Faktanya yaitu dalam kasus penyusunan Peraturan Daerah antara eksekutif dan legislatif sering terjadi intervensi politik. Tarik menarik kepentingan menunjukkan adanya dinamika politik di Kota Bandar Lampung. Namun

fenomena tersebut seringkali menggambarkan lembaga eksekutif mendominasi lembaga legislatif dalam penyelenggara pemerintahan. Sehingga dalam wacana *check and balances* antara kedua lembaga memang sekedar teori tanpa dapat dibuktikan.

Sementara itu fenomena semacam transaksi politik telah terjadi, pihak legislatif terkesan bersikap dingin menandakan para anggota DPRD Kota Bandar Lampung tidak pro-rakyat. Jika keinginan anggota dewan terpenuhi, maka lembaga legislatif akan membalas kebaikan eksekutif dengan menyetujui perubahan APBD tersebut. Permintaan dari lembaga legislatif yang harus dipenuhi misalnya studi banding. Selain sikap tidak pro-aktif, anggota dewan terkasang suka menunda pembahasan dengan alasan belum siap atau ada kendala lain. Apabila keinginan lembaga legislatif tidak dapat dipenuhi lembaga eksekutif. Terlihat jelas diantara dua lembaga yang menyusung kepentingan untuk rakyat ini tengah melakukan negosiasi politik yang bisa saja merugikan masyarakat. Fenomena eskapisme ini yaitu pelarian dari akar masalah, menjadi trik hegenomi yaitu membunuh namun seolah merangkul.

Fenomena yang terbaru DPRD menargetkan pada bulan November, APBD tahun 2012 sudah disahkan, saat ini pembahasan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Plafon Prioritas Anggaran Sementara (PPAS) sedang dilakukan. Berdasarkan hal tersebut anggota DPRD kota Bandar Lampung harus jeli melihat pos anggaran, agar anggaran yang dikeluarkan sesuai dengan rencana kegiatan, tepat waktu, dan pembangunan dapat berjalan.

Seperti yang peneliti kutip bahwa:

“DPRD Kota Bandar Lampung menargetkan pada tanggal 21 November 2012, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2012 sudah disahkan. Proses rencana pengesahan APBD 2012 saat ini sedang dalam pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Plafon Prioritas Anggaran Sementara (PPAS). “Saat ini komisi-komisi di dewan sedang intens melakukan pembahasan KUA dan PPAS. Target pada tanggal 8 November KUA dan PPAS sudah disahkan dalam rapat paripurna dewan,” ujar Ketua DPRD Bandar Lampung Budiman AS. Senin, 7 November 2011”

<http://www.Lampung-News.com>

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan pengkajian dan pembahasan secara lebih dalam mengenai: “Dinamika Politik Eksekutif-Legislatif Dalam Perumusan Peraturan Tentang APBD TA. 2012 Kota Bandar Lampung.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pemikiran pada latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimanakah Dinamika Politik Eksekutif – Legislatif dalam Perumusan Peraturan Daerah APBD tahun 2012 di Kota Bandar Lampung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Uraian latar belakang dan perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah : Untuk mengetahui Dinamika Politik Lembaga Eksekutif-Legislatif dalam Perumusan Peraturan Daerah tentang APBD tahun 2012 di Kota Bandar Lampung.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis, Penelitian ini sebagai salah satu bahan kajian Ilmu Pemerintahan, khususnya dengan Dinamika Politik dalam Perumusan Peraturan Daerah.
2. Secara Praktis, Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran dalam rangka implementasi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 khususnya pada hubungan Eksekutif dan Legislatif Daerah pada proses penetapan Peraturan Daerah. Di sisi lain penelitian ini dapat dijadikan bahan perbandingan untuk melakukan penelitian sejenis pada Kota/Provinsi yang lain.