

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Dinamika Politik Lembaga Eksekutif - Legislatif

#### 1. Dinamika Politik

Dinamika politik sangat terkait sekali dengan persoalan partisipasi dan demokrasi. Isu partisipasi sudah lama dibahas, namun tetap saja problematik, salah satu sebabnya karena pemaknaan yang bias. Ketika partisipasi dimaknai sebagai keikutsertaan dalam menunaikan agenda-agenda pemerintah, maka medium yang disediakan hanyalah medium-medium birokrasi dan mekanisme perencanaan, penjaringan aspirasi dan sejenisnya. Di satu sisi peneliti menyaksikan rapuhnya medium-medium partisipasi yang hendak dikelola dalam rangka pelembagaan sistem pemerintahan yang demokratis, di sisi lain peneliti melihat kapasitas kultural masyarakat untuk berpartisipasi di arena publik tidak sempat terapresiasi.

Menurut Slamet Santosa (2004 : 5 ) mengemukakan bahwa :

“Dinamika adalah Tingkah laku yang secara langsung memengaruhi warga lain secara timbal balik. Dinamika berarti adanya interaksi dan interdependensi antara anggota kelompok yang satu dengan anggota kelompok yang lain secara timbal balik dan antara anggota dengan kelompok secara keseluruhan. *Dynamic is facts or concepts which refer to conditions of change, especially to forces*”

Berdasarkan pendapat diatas dapat dikatakan bahwa, indikator dalam dinamika politik adalah interaksi dan interdependensi antara lembaga yang menghasilkan negosiasi antar lembaga dalam perumusan peraturan daerah tentang APBD tahun 2012 di Kota Bandar Lampung.

Menurut H. Bonner dalam Slamet Santosa (2004:11) mengatakan bahwa: interaksi adalah suatu hubungan antara dua atau lebih individu manusia ketika kelakuan individu yang satu mempengaruhi, mengubah, atau memperbaiki kelakuan yang lain, atau sebaliknya.

Menurut Dahlan Thaib (2000:2) bahwa: Lembaga diartikan sebagai hubungan diantara individu, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili. Jadi lembaga adalah individu atau kelompok orang yang dipercaya memiliki kemampuan dan berkewajiban untuk bertindak dan berbicara atas nama satu kelompok orang yang lebih besar.

Seperti uraian, setiap individu atau kelompok selalu menjalin interaksi dengan sesama dibatasi oleh beberapa faktor yang mempengaruhi, baik faktor dari dalam maupun faktor dari luar individual atau kelompok (lembaga). Lembaga yang menjalin interaksi memiliki dasar-dasar tertentu, baik dasar itu datang dari dalam lembaga atau luar lembaga eksekutif-legislatif.

Menurut Slamet Santosa (2004:11) Interaksi memiliki aspek-aspek sebagai berikut:

- a. Adanya Hubungan  
Setiap interaksi sudah barang tentu terjadi karena adanya hubungan antara individual dengan individual maupun individual dengan kelompok.
- b. Ada Individu  
Setiap interaksi menuntut tampilnya individu-individu yang melaksanakan hubungan
- c. Ada Tujuan  
Setiap interaksi memiliki tujuan tertentu seperti mempengaruhi individu lain.
- d. Adanya Hubungan Dengan Struktur Dan Fungsi Kelompok  
Interaksi yang ada hubungan dengan struktur dan fungsi kelompok ini terjadi karena individu dalam hidupnya tidak terpisah dari kelompok. Di samping itu individu memiliki fungsi dalam kelompoknya.

Interdependensi adalah adanya saling bergantungnya antara suatu gejala dengan gejala lainnya. Sedang Interaksi adalah hubungan timbal balik yang saling mempengaruhi antara suatu gejala yang satu dengan lainnya. Konsep interaksi/interdependensi adalah konsep yang digunakan untuk mempelajari adanya hubungan timbal balik dan saling ketergantungan.

<http://www.ahmadzakaria.net/blog/interaksi-interdependensi-suatu-penantar-teori-praktis>

Pengertian diatas disimpulkan bahwa, hubungan yang ideal antara eksekutif dan legislatif dalam arti terciptanya keseimbangan dan saling ketergantungan antara kedua lembaga tersebut sangat tergantung pada sistem politik yang dibangun. Semakin demokratis sistem politik itu maka hubungan antara eksekutif dan legislatif akan semakin seimbang. Sebaliknya semakin tidak demokratis sistem politik suatu negara maka yang tercipta dua kemungkinan yaitu dominatif eksekutif yang menciptakan rezim otoriter dan dominatif legislatif yang menciptakan anarki politik.

Dalam hubungan yang seimbang antara eksekutif dan legislatif itu hubungan yang hendak dibangun antara eksekutif dan legislatif daerah dalam melaksanakan demokrasi lokal. Dimana melalui keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif di daerah diharapkan mekanisme *check and balances* ditingkat lokal dapat direalisasikan dalam rangka memperjuangkan kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi. Dan ini diawali dengan proses pemilihan pemimpin publik di daerah tidak saja menyangkut proses pemilihan Walikota, namun juga menyangkut keterwakilan rakyat di lembaga perwakilan, sejauh mana lembaga perwakilan tersebut memperjuangkan kepentingan rakyat termasuk dalam pemilihan Walikota, bila tidak dipilih langsung melakukan kontrol terhadap pelaksanaan kebijakan-kebijakan makro (Peraturan Daerah, terminologi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004) termasuk kebijakan pusat yang dilaksanakan oleh lembaga eksekutif untuk kepentingan rakyat.

Karena demokrasi lokal merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem demokrasi nasional, maka format demokrasi lokal sangat dipengaruhi oleh sistem politik nasional sehingga berkaitan dengan proses perumusan Peraturan Daerah, tentunya tidak melampaui Perundang-undangan yang lebih tinggi, namun dalam perumusan Peraturan Daerah haruslah mempunyai legitimasi, keabsahan tidak saja legitimasi dari sudut pandang penguasa tetapi juga dari sudut pandang rakyat.

Negosiasi dipahami sebagai sebuah proses dimana para pihak ingin menyelesaikan permasalahan, melakukan suatu persetujuan untuk melakukan suatu perbuatan, melakukan penawaran untuk mendapatkan suatu keuntungan tertentu, dan atau berusaha menyelesaikan permasalahan untuk keuntungan bersama.

<http://erwan29680.wordpress.com/pengantar-tentang-negosiasi>

Dengan demikian, secara sederhana disimpulkan negosiasi adalah suatu cara bagi dua atau lebih pihak yang berbeda kepentingan baik itu berupa pendapat, pendirian, maksud, atau tujuan dalam mencari kesepakatan dengan cara mempertemukan penawaran dan permintaan dari masing-masing pihak sehingga tercapai suatu kesepakatan atau kesepakatan kepentingan baik itu berupa pendapat, pendirian, maksud, atau tujuan.

Menurut Leo Agustoni (2009:62) mengungkapkan bahwa:

“Dinamika politik terkait sekali dengan persoalan partisipasi dan demokrasi. Isu partisipasi sudah lama dibahas, namun tetap saja problematik, salah satu sebabnya karena pemaknaan yang bias penguasa. Ketika partisipasi dimaknai sebagai keikutsertaan dalam menunaikan agenda-agenda pemerintah, maka medium yang disediakan hanyalah birokratis-teknokratis: mekanisme perencanaan dari bawah, penjaringan aspirasi dan sejenisnya”.

Dinamika Politik Menurut Dwiyanto (2002:110) dapat diartikan sebagai gambaran seberapa jauh proses politik yang berlangsung mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi dan akuntabilitas.

Pengertian di atas disimpulkan bahwa, secara langsung mempengaruhi masyarakat secara timbal balik. Untuk menganalisis dinamika yang terjadi

dalam hubungan politik Eksekutif dan Legislatif dalam Perumusan Peraturan Daerah, peneliti tertarik untuk menggunakan teori dinamika politik dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dinamika politik memberi pandangan bahwa seni dan budaya lokal merupakan medium untuk mengekspresikan aspirasi dan kepentingan politik yang sangat penting bagi komunitas lokal. Sensitifitas terhadap informalitas masyarakat merupakan cara dalam memahami dinamika politik. Hal yang mempengaruhi dan sering muncul dalam dinamika politik adalah *Money politics* (politik uang) yang semakin ternormalisasi sebagai tatanan baku dalam dinamika politik.

Adanya dinamika politik agar mengetahui pergeseran yang terjadi dalam politik antara lembaga atau badan pemerintahan, serta dapat menganalisis pergerakan lembaga dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Dengan demikian, berdasarkan pendapat diatas dapat diartikan bahwa dinamika politik merupakan pergerakan politik dalam pemerintahan.

Oleh sebab itu ada beberapa alasan peneliti menggunakan teori ini yaitu: *pertama*, adanya pergerakan politik antar lembaga pemerintah, karena adanya suatu lembaga yang lebih mendominasi. Sehingga menyebabkan lembaga yang didominasi mengalami kelemahan dalam menjalankan peran dan fungsinya; *kedua*, adanya pengaruh politik antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam perumusan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD).

## 2. Lembaga Eksekutif - Legislatif

### a. Lembaga Eksekutif

Lembaga eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang, dalam kehidupan sehari-hari lembaga eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Di negara-negara demokratis badan eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya.

Menurut Budiadjo : 1998 mengemukakan bahwa :

“Badan Eksekutif dalam arti yang luas juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer. Tugas badan eksekutif, menurut tafsiran tradisional azas trias politica, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Akan tetapi dalam pelaksanaannya badan eksekutif leluasa sekali dalam ruang geraknya”.

Fungsi Pemerintah daerah adalah pembuat kebijakan, pembangunan dan sosial kemasyarakatan. Pada pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama daerah
2. Mengajukan rancangan Perda
3. Menetapkan Perda yang telah dapat persetujuan bersama DPRD
4. Menyusun dan mengajukan rencana Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama
5. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah
6. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjukan kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan
7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pasal 7 menyebutkan :

1. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain
2. Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok (Bagir Manan, 2001 :103)

1. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.
2. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom.
3. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, dan lain sebagainya.

Hubungan eksekutif dan legisatif dapat dilihat dari dua alternatif utama, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensil. Sistem pemerintahan diartikan sebagai cara hubungan kerja dan sekaligus hubungan fungsi antara lembaga-lembaga negara.

Sistem parlementer biasanya didefinisikan sebagai suatu bentuk demokrasi konstitusional yang dimiliki lembaga legislatif. Dengan demikian, eksekutif dapat diberhentikan melalui mosi tidak percaya. Sebaliknya sistem presidensil, biasanya kepala eksekutif dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan presiden. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat,



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

Menurut konsep “trias politica” kekuasaan dalam negara dibagi ada tiga yakni, kekuasaan Legislatif, kekuasaan Eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Dengan adanya sistem pemisahan tersebut maka didalam konsep “trias politica” terdapat suasana “*check and balance*” karena masing–masing kekuasaan dapat saling mengawasi, menguji sehingga tidak mungkin organ-organ kekuasaan itu melampaui kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian akan terdapat pertimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga tersebut. Konsep “trias politica” tersebut diadakan modifikasi dalam sistem pemerintahan negara-negara barat.

Berdasarkan beberapa pendapat para pakar diatas, peneliti beragumen bahwa dominasi eksikatif atas legislatif politik dapat menyebabkan terjadinya dominasi terhadap lembaga eksekutif atau legislatif dalam pemerintahan. Hal tersebut dikarenakan persaingan sehingga partai politik tidak bersatu dalam mendukung pemerintahan. Keadaan tersebut akan membuat eksekutif tidak dapat mengontrol anggota dewan/legislatif melalui partai politik yang bersangkutan (berkoalisi), sehingga anggota dewan akan kehilangan kewenangannya terhadap eksekutif.

## **b. Lembaga Legislatif**

Legislatif adalah suatu tempat dimana secara formal masalah-masalah kemasyarakatan dibahas oleh wakil masyarakat. Kerena wakil masyarakat terlibat didalam pembahasan itu, maka apapun yang diputuskan mengingat kepentingan masyarakat untuk melaksanakan. Karena fungsinya sebagai tempat berdiskusi seluruh anggota masyarakat, maka Riswandha : 2001 menyebutkan Legislatif harus:

1. Menggambarkan secara utuh kelompok yang ada dalam masyarakat,
2. Orang-orang yang terlibat didalamnya memiliki keahlian minimal dan pengetahuan luas untuk memecahkan persoalan masyarakat,
3. Anggota Legislatif/Parlemen harus mengutamakan kepentingan masyarakat daripada kepentingan diri sendiri atau kelompoknya.

Menurut Budiardjo (2000: 37) mengemukakan bahwa : Lembaga legislatif adalah lembaga legislator atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat. Oleh karena itu lembaga ini dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau yang dikenal sebagai Parlemen.

Di Negara Indonesia, lembaga Legislatif mempunyai tugas yang sangat penting dalam ketatanegaraan Indonesia. Tugasnya adalah: Untuk membuat dan mengesahkan undang-undang eksekutif, membuat dan membahas anggaran bersama eksekutif, dan mengawasi eksekutif sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan.

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 menyatakan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah :

- a. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/wakil Walikota.

- b. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari utusan golongan.
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, Walikota/wakil walikota.
- d. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk peraturan daerah.
- e. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah.
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap ;
  - 1. Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain.
  - 2. Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota.
  - 3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
  - 4. Kebijakan Pemerintah Daerah dan
  - 5. Pelaksanaan kerjasama Internasional di Daerah
- g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian Internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
- h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat (pasal 18 ayat 1).

Hak-hak yang diberikan kepada DPRD pasal 19 ayat(1), meliputi :

- a. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota
- b. Meminta keterangan kepada pemerintah daerah
- c. Mengadakan penyelidikan
- d. Mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah
- e. Mengajukan rancangan peraturan daerah
- f. Menentukan anggaran belanja DPRD dan
- g. Menetapkan Tata Tertib DPRD

Sebagai sebuah institusi, para wakil dalam dewan atau lembaga perwakilan

memiliki 6 (enam) fungsi dasar, yakni :

### 1. Fungsi Perwakilan Rakyat

Fungsi ini berhubungan dengan posisi para aktivis partai (yang mewakili rakyat) sebagai agregator dan artikulator aspirasi masyarakat. DPRD yang baik adalah yang sanggup memahami, menjangkau, merekam aspirasi masyarakat.

### 2. Fungsi Legislasi

Fungsi ini berhubungan dengan upaya menterjemahkan aspirasi masyarakat menjadi keputusan-keputusan politik yang nantinya dilaksanakan oleh pihak Eksekutif (pemerintah). Disini kualitas anggota DPRD diuji. Mereka harus mampu merancang dan menentukan arah serta tujuan aktivitas pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat.

### 3. Fungsi Legislative Review

Fungsi ini berhubungan dengan upaya menilai kembali semua produk politik yang secara umum dirasakan mengusik rasa keadilan ditengah masyarakat seperti dinilai atau dirasakan:

- a. Membebani masyarakat, seperti penentuan objek pajak.
- b. Memebatasi hak-hak masyarakat, seperti penertiban PKL.
- c. Megakibatkan ketimpangan distribusi sumber daya alam, seperti pengalihan lahan pertanian menjadi lapangan golf.

### 4. Fungsi Pengawasan

Fungsi yang berkaitan dengan upaya memastikan pelaksanaan keputusan politik yang telah diambil tidak menyimpang dari arah dan tujuan yang telah ditetapkan. Idealnya anggota DPRD tidak sekedar mendeteksi adanya penyimpangan yang bersifat prosedural, juga diharapkan dapat mendeteksi penyimpangan teknis, seperti dalam kasus bangunan fisik yang daya tahannya diluar perhitungan normal.

### 5. Fungsi Anggaran

Fungsi ini berkaitan dengan kemampuan DPRD mendistribusikan sumber daya lokal (termasuk anggaran, dsb) sesuai dengan skala prioritas yang secara politis telah ditetapkan

## 6. Fungsi Pengaturan Politik

Melalui fungsi ini anggota DPRD dituntut untuk:

- a. Menjadi fasilitator aspirasi dan konflik yang ada pada tataran masyarakat, sehingga menghindari penggunaan kekerasan pada tingkat masyarakat.
- b. Menjadi mediator kepentingan masyarakat dengan pemerintah.

Dalam melaksanakan fungsi-fungsi itu DPR maupun DPRD mempunyai hak-hak; mengadakan penyelidikan (angket) dan mengubah aturan yang berlaku (amandemen).

Menurut pasal 42 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, tugas dan wewenang DPRD ditambah dengan:

- a. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah
- b. Member persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah
- c. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah
- d. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah
- e. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antara daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selanjutnya menurut B.Yudoyono (2001 : 98) mengemukakan bahwa :

“Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, harus dibedakan dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik, sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan aparat pengawas fungsional berada dalam dimensi administrasi”.

Dengan demikian kualitas lembaga legislatif daerah akan sangat menentukan kualitas demokrasi, yang diperlukan bagi terwujudnya cita-cita otonomi daerah. Cita-cita otonomi daerah disamping memenuhi tuntutan efisiensi dan efektifitas pemerintahan, juga bagian dari tuntutan konstitusional yang

berkaitan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum.

Dengan melaksanakan hubungan kerjanya, ada beberapa aspek hubungan Eksekutif dan Legislatif menurut Sadu Wasistiono (2009:46) antara lain:

a. Hubungan Dalam Penyusunan Kebijakan Daerah

Penyusunan kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah merujuk pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dikemukakan tata urutan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal dan ayat tersebut dikemukakan bahwa Peraturan Daerah, baik dalam tingkat provinsi, kabupaten/kota maupun desa, merupakan perundang-undangan yang terbawah. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Tata Urutan Perundangan:

1. Undang-Undang Dasar (UUD) 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan/Keputusan Presiden
5. Peraturan Daerah (Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, dan Perda Desa).

b. Hubungan Dalam Penyusunan Anggaran Daerah

Ada tiga kebijakan rutin dalam perumusan anggaran daerah yang perlu dibahas bersama Kepala Daerah dengan DPRD yaitu : Perda APBD, Perda Perhitungan APBD, dan Perda Perubahan APBD. Diluar yang rutin

tersebut masih perlu disusun Perda tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sesuai perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Kebijakan lainnya dalam perumusan anggaran daerah adalah mengenai penggunaan anggaran untuk keadaan mendesak dan keadaan darurat yang mungkin belum tersedia anggarannya di dalam APBD. Dalam hubungan kewenangna berkaitan dengan APBD, DPRD memiliki “Senjata Pamungkas”, berupa penolakan pembahasan terhadap rancangan APBD dan diajukan oleh Kepala Daerah apabila terdapat perbedaan yang sangat prinsipil antara lain KUA yang telah disepakati sebelumnya ternyata tidak dijabarkan secara tepat, atau pun karena perhitungan anggaran tahun sebelumnya belum selesai sehingga mengganggu prognosa kekuatan keuangan daerah.

c. Hubungan Dalam Penentuan Kebijakan Bidang Kepegawaian daerah

Sekurang-kurangnya ada lima hal penting dalam kebijakan bidang kepegawaian daerah yang memerlukan pembahasan bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD yaitu :

1. Kebijakan formasi ;
2. Kebijakan pemberhentian pegawai daerah sebelum masa pension;
3. Kebijakan mengenai pemberian tambahan pengasilan diluar gaji;
4. Kebijakan mengenai strategi pengisian pejabat struktural;
5. Kebijakan mengenai pengukuran kinerja peroranga maupun kelembaggaan perangkat daerah.

Diluar kelima kebijakan tersebut, DPRD seharusnya tidak lagi ikut campur mengatur, karena hal itu sudah merupakan kewenangan. Teknis yang merupakan ranah Kepala Daerah. DPRD misalnya, tidak boleh menjadi sponsor pengisian jabatan struktural tertentu dengan harapan

nantinya akan memperoleh imbalan tertentu. Karena hal ini bisa menjadi sumber konflik antara kepala daerah dengan anggota maupun lembaga DPRD.

d. Hubungan Dalam Pengawasan Kebijakan dan Politik Daerah

Salah satu fungsi penting DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah fungsi pengawasan, yang sering kali kurang mendapatkan perhatian. Fungsi pengawasan DPRD lebih bersifat pengawasan kebijakan dan politik, bukan pengawasan teknis fungsional, karena fungsi yang terakhir dijalankan oleh instansi-instansi pengawasan fungsional seperti Itjen, Bawasda, BPKP. Konflik yang terjadi antara Kepala Daerah dan daerah dalam bidang pengawasan disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut :

1. Dalam melaksanakan pengawasan politik dan kebijakan, DPRD terlampaui masuk ke dalam hal-hal yang bersifat teknis, misalnya sampai memeriksa kuitansi pembelian barang dan sebagainya, yang sebenarnya bukan jadi ranah DPRD. DPRD adalah lembaga politik, sedangkan anggota DPRD adalah instansi politik. Sehingga sudah seharusnya bermain di ranah politik, bukan ranah teknis.
2. Pihak Eksekutif bersifat tertutup terhadap permintaan data dan informasi yang dibutuhkan oleh DPRD sehingga menimbulkan kecurigaan.
3. Kepala Daerah sama sekali tidak menindak lanjuti berbagai rekomendasi hasil pengawasan yang dilakukan DPRD, sehingga DPRD merasa tidak dihargai.

Mengingat luasnya dimensi hubungan eksekutif dan legislatif di atas, peneliti memprioritaskan aspek hubungan dalam perumusan kebijakan daerah tentang APBD.



Menurut Kaloh dalam Wasistiono & Wiyoso (2009:40), ada tiga bentuk hubungan antara pemerintah daerah dengan DPRD yaitu:

- a. Bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi
- b. Bentuk kerjasama atas beberapa subjek, program, masalah, dan pengembangan regulasi
- c. Klarifikasi atas beberapa permasalahan

Menurut Kaloh dalam Wasistiono & Wiyoso (2009:40), tiga pola hubungan lain yang umumnya terjadi diantara pemerintah daerah dan DPRD dapat diartikan dalam:

- a. Bentuk Hubungan Secara Positif

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

- b. Bentuk Hubungan Konflik

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

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

c. Bentuk Hubungan Negatif

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

## **B. Ruang Lingkup Dinamika Politik**

Untuk membatasi agar ruang lingkup penelitian tidak terlalu luas, maka penelitian difokuskan pada dinamika politik. Pembatasan ruang lingkup penelitian, dilakukan dengan pertimbangan waktu dan tenaga yang terbatas. Mengingat penelitian ini bermaksud untuk mengetahui pola hubungan politik

legislatif-eksekutif daerah maka penggalian informasi dilakukan dari berbagai sumber, seperti DPRD dan Pejabat Pemerintah Daerah. Ruang lingkup dinamika politik telah berkembang dari waktu ke waktu, dinamika politik berwujud pengawasan atau kekuasaan di dalam masyarakat.

Sehingga dalam dinamika politik merupakan kategori Ilmu politik berkenaan dengan wujud pengawasan dalam hal kebijakan yang dibuat pemerintah atau kekuasaan didalam pemerintahan. Dinamika politik memandang organisasi atau perkumpulan sebagai politik, bila dan hanya apabila penyelenggaraan tatanan politik dilaksanakan secara berkesinambungan dengan penggunaan paksaan terhadap anggota-anggota dalam batas teritorialnya.

Konsep dinamika politik lebih dipusatkan pada hubungan-hubungan dan pola-pola intraksi individu dan politik juga lebih dipandang sebagai satu aspek dari perilaku manusia didalam batas-batas lingkungannya. Sebagai alokasi nilai-nilai otoritatif, penekanan konsepnya juga beragam, seperti pembuatan dan pelaksanaan keputusan sebagai unit analisis, pembuatan kebijakan yang melibatkan perundingan dan proses politik dan penentuan serta pencapaian tujuan-tujuan masyarakat. Aspek ini yang terkait dengan sifat proses politik yang ada didalam suatu negara.

Dalam memahami ruang lingkup dinamika politik lahir dari keragaman penggunaan istilah oleh para ilmuan politik itu sendiri, seperti: ilmu politik, teori politik, filsafat politik dan pemikiran, meskipun istilah dinamika politik tidak dapat digunakan untuk menjelaskan semua pokok persoalan yang tercakup dalam ilmu politik. Teori ini cukup relevan untuk menggambarkan

ruang lingkup dinamika politik di Indonesia, baik dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan sebagai unit analisis, pembuatan kebijakan yang melibatkan perundingan dan proses politik, dan penentuan serta pencapaian tujuan-tujuan masyarakat. Membatasi kajian dinamika politik hanya dengan beberapa pendekatan tetapi tidak membatasi sifat dan ruang lingkup.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat dikatakan bahwa dinamika politik lebih merujuk kepada gambaran sejauh mana proses politik yang berlangsung dalam pembentukan peraturan daerah dari perumusan, penetapan, pelaksanaan, dan pengawasan peraturan daerah dengan nilai-nilai demokratis. Dengan begitu, proses politik yang berlangsung dikatakan sebagai dinamika politik.

### **C. Kerangka Pikir**

Dari konseptual di atas disimpulkan bahwa proses penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menggunakan azas desentralisasi. Dalam pelaksanaannya, desentralisasi dan otonomi daerah memberi peluang besar terhadap perkembangan dinamika politik di Kota Bandar Lampung. Untuk melihat perkembangan dinamika politik tersebut, dapat ditinjau dari aspek:

#### **1. Interaksi**

Suatu hubungan antara lembaga, yaitu lembaga eksekutif dan legislatif dalam perumusan peraturan daerah tentang APBD. Lembaga eksekutif akan menyampaikan usulan anggaran berasal dari dinas teknis yang berkepentingan dan merumuskan kebijakan tersebut bersama legislatif.

Dalam interaksi memiliki hubungan politik antara lembaga eksekutif-legislatif yang memiliki tujuan tertentu seperti mempengaruhi lembaga lain. Ada hubungan dengan struktur dan fungsi terjadi karena dua lembaga yang terpisah dan memiliki tugas dan kewenangan masing-masing. Eksekutif-Legislatif selalu menjalin interaksi dengan dibatasi oleh beberapa faktor yang mempengaruhi, baik faktor dari dalam maupun faktor dari luar lembaga. Lembaga yang menjalin interaksi memiliki dasar-dasar tertentu, baik dasar itu datang dari dalam lembaga atau luar lembaga eksekutif-legislatif.

## 2. Interdependensi

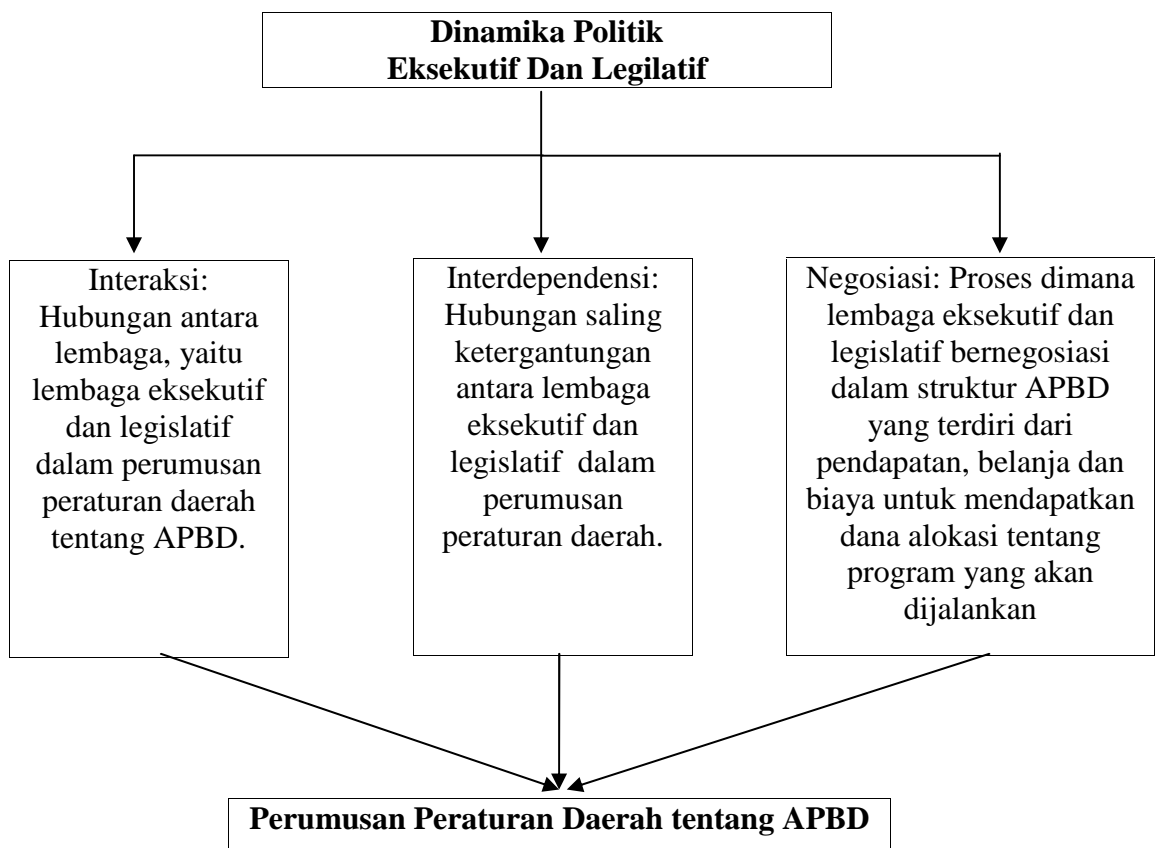
Adanya hubungan yang saling ketergantungan antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam perumusan peraturan daerah. Akan tetapi dalam penyusunan APBD harus memperhatikan kewenangan dan pembagian urusan antara lembaga eksekutif dan legislatif. Dari sifat ketergantungan, lembaga eksekutif legislatif memiliki hubungan timbal balik yang saling mempengaruhi dalam perumusan peraturan daerah tentang APBD di Kota Bandar Lampung. Dalam interdependensi lembaga eksekutif atau legislatif yang mendominasi dalam rancangan APBD di Kota Bandar Lampung. Dominasi eksekutif atas legislatif bahwa diidentifikasi eksekutif lebih berkuasa atas legislatif.

## 3. Negosiasi

Proses dimana lembaga eksekutif dan legislatif bernegosiasi melakukan suatu persetujuan dan penawaran dalam struktur APBD yang terdiri dari pendapatan, belanja dan biaya untuk mendapatkan dana alokasi dalam

menjalankan program yang akan dijalankan. Negosiasi juga dapat diartikan sebagai cara menyelesaikan permasalahan, melakukan suatu persetujuan untuk melakukan suatu perbuatan, melakukan penawaran untuk mendapatkan suatu keuntungan dalam perumusan peraturan daerah tentang APBD di Kota Bandar Lampung.

Dari uraian di atas butuh lembaga pemerintah, disini lembaga Eksekutif dan Legislatif memiliki peran dalam membuat rancangan peraturan daerah, penyelenggaraan, dan pengawasan dalam perwujudan otonomi daerah di Kota Bandar Lampung. Secara sederhana, kerangka pikir dalam penelitian ini akan digambarkan sebagai berikut :



**Gambar 1. Kerangka Pikir Dinamika Politik**