

## V. PEMBAHASAN

### A. Informan

Bab V ini akan membahas hasil penelitian yang telah diperoleh dari penelitian di lapangan mengenai Dinamika Politik Lembaga Eksekutif dan Legislatif Dalam Perumusan Peraturan Daerah Tentang APBD Tahun 2012 Di Kota Bandar Lampung. Mengenai pemilihan informan berdasarkan pertimbangan peneliti, terdiri dari anggota dewan Komisi C, Kepala Bidang Anggaran BPKAD (Walikota), Kasubag Perundang-undangan Bagian Hukum Kota Bandar Lampung, Kepala Bagian Keuangan DPRD Kota Bandar Lampung, Kasubag Anggaran DPRD Kota Bandar Lampung. Untuk lebih jelasnya tentang data dari informan dapat dilihat dalam table dibawah ini:

Tabel. Daftar Informan

No	Informan	Jabatan	Instansi	L/P
1	Irianto	Kasubag Perundangan	Bagian Hukum	L
2	Wilson Faisal	Bidang Anggaran	BPKAD	L
3	Febrilia Sastra Mega , SP. MT	Kasubag Anggaran	DPRD	P
4	Drs. Zainnudin	Kabag Keuangan	DPRD	L
5	Benson Werta	Anggota Dewan (Banang)	DPRD	L

Sumber: Hasil wawancara

Informan diambil dari perwakilan lembaga eksekutif dan legislatif guna mencari data yang akurat dalam penelitian ini. Anggota dewan yang dapat peneliti temui hanya satu orang. Bapak Benson Werta yang bersedia diwawancarai perwakilan dari lembaga legislatif sebagai badan anggaran DPRD.

## **B. Intraksi Eksekutif – Legislatif Dalam Perumusan Peraturan Daerah Tentang APBD**

Peraturan Daerah kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota dengan persetujuan bersama Walikota. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah perencanaan program pembentuk peraturan daerah kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis yang saling berinteraksi, interdependensi, dan bernegosiasi antara DPRD dan Walikota.

Interaksi adalah suatu hubungan antara dua atau lebih individu manusia ketika kelakuan individu yang satu mempengaruhi, mengubah, atau memperbaiki kelakuan yang lain, atau sebaliknya. Namun dalam pembahasan ini peneliti akan membahas interaksi antara lembaga eksekutif dan legislatif yang merupakan penyelenggara otonomi daerah. Interaksi yang terjadi pada hubungan politik antara Walikota dan DPRD dalam perumusan peraturan daerah tentang APBD saling berkoordinasi dengan baik yang berawal dari penyusunan RAPBD.

Interaksi dalam Penyusunan Rancangan APBD (RAPBD) berawal dari Walikota yang menyusun Rancangan Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang sesuai dengan visi misi walikota dan SKPD terkait, karena RKPD merupakan pedoman dalam penyusunan KUA dan PPAS, selanjutnya Walikota berdasarkan RKPD menyusun Kebijakan Umum APBD (KUA). KUA merupakan sasaran dan kebijakan pemerintah dalam satu tahun anggaran yang menjadi petunjuk dan ketentuan umum dalam penyusunan Rancangan APBD. Selanjutnya walikota melakukan pembahasan KUA bersama DPRD dan penyampaian Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara (PPAS) yang berasal dari walikota. Kemudian diperoleh kesepakatan antara DPRD dan Walikota yang menghasilkan Nota Kesepakatan. PPAS adalah program prioritas dan plafond (patokan) batas maksimal anggaran yang diberikan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk program dan kegiatan dalam satu tahun.

PPAS yang telah disepakati DPRD kemudian dimuat dalam nota kesepakatan antara walikota dan DPRD, selanjutnya walikota melakukan penyusunan Rencana Kegiatan Anggaran (RKA) atau sering disebut RKA-SKPD. Setelah kegiatan penyusunan RKA-SKPD selesai dibuat kemudian dilakukan pembahasan RKA-SKPD bersama Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Hasil pembahasan Rancangan APBD dari TAPD kemudian disampaikan kepada DPRD disertai data akademis dan data pendukung yang terdiri dari nota keuangan dan Rancangan APBD (RAPBD).

Untuk menjelaskan penjelasan diatas bahwa mekanisme pembahasan Peraturan Daerah yang diajukan Walikota kepada DPRD pada setiap pembicaraan, dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Tahap Pembicaraan Pertama

Walikota melalui dinas daerah, badan, lembaga, yang bersangkutan didampingi oleh salah satu wakil dari Bagian Hukum Sekertariat Daerah memberikan penjelasan mengenai materi rancangan peraturan daerah dan melampirkan naska akademis.

2. Tahap Pembicaraan Kedua

Pada tahapan pembicaraan kedua DPRD melakukan diskusi dan membahas materi rancangan peraturan daerah APBD. Pembahasan dilakukan dalam rapat fraksi, rapat ini untuk memberikan informasi lebih lengkap.

3. Tahap Pembicaraan Ketiga

Pembicaraan pada tahap ketiga merupakan tahap penentuan, karena pada tahap ini dilakukan pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah yang dilakukan rapat komisi, antara Banang dan TAPBD untuk memperoleh tanggapan atau saran dan sanggahan sehingga terjadi negosiasi untuk hasil yang baik. Dalam pembicaraan tahap ketiga ini eksekutif dan legislatif melakukan lobby dan saling memberikan argumentasi sehingga memperoleh kesepakatan.

#### 4. Pembicaraan Tahap Keempat

Pembicaraan tahap keempat ini merupakan pembicaraan yang terakhir yaitu penyampaian kesimpulan hasil pembicaraan, yang merupakan kesepakatan dari lembaga eksekutif dan legislatif.

#### 5. Pembicaraan Tahap Kelima

Tanggapan Walikota terhadap keputusan yang disepakati DPRD, untuk menyetujui Peraturan Daerah diterima atau ditolak menjadi Peraturan Daerah.

Tahap pembicaraan inisiatif dari DPRD sebagai berikut:

##### 1. Pembicaraan Tahap Pertama

Pembicaraan ini merupakan penjelasan oleh pimpinan dewan, TAPD kepada DPRD terhadap rancangan Peraturan daerah.

##### 2. Pembicaraan Tahap Kedua

Walikota memberikan pendapat dari peraturan daerah yang dibuat untuk dipertimbangkan atau diberi tanggapan. Kemudian TAPD memberi jawaban atas pendapat walikota.

##### 3. Pembicaraan Tahap Ketiga

Tahapan ini memberikan kesimpulan terhadap hasil pembicaraan serta memberi hasil akhir yang disepakati anggota dewan diterima atau ditolak.

Dengan tahap-tahapan diatas DPRD dan Walikota memiliki andil sangat besar untuk merumuskan peraturan daerah. DPRD harus lebih memahami mekanisme dan memberikan inisiatif untuk menjalani mekanisme rancangan peraturan daerah.

Tahapan diatas sama dengan pernyataan Benson Werta yaitu:

“Pengajuan KUA dan PPAS dilakukan oleh Walikota kepada DPRD dalam rapat paripurna, setelah itu dibahas oleh komisi-komisi dan hasil pembahasan dilaporkan kepada Badan Anggaran dan dilakukan evaluasi”.(13 Desember 2011)

Hal senada sama seperti yang diungkapkan oleh Febrilia Sastra Mega:

“Penyusunan RAPBD berdasarkan PPAS dan sesuai visi misi Walikota, lalu disampaikan kepada DPRD dan dibahas TAPD-DPRD (banang). Setelah ditentukan pagu anggaran oleh DPRD barulah dibahas dalam rapat”.(9 Desember 2011)

Peneliti berargumen bahwa Rancangan Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) harus disesuaikan dengan visi misi walikota dan SKPD Kota Bandar Lampung. Menurut peneliti hal yang dikomunikasikan dalam penyusunan APBD adalah kesepakatan walikota dan DPRD dalam menetapkan anggaran dan memperhatikan urusan pemerintah yang menjadi kewenangannya. Yang dimaksud dengan urusan pemerintah terdiri dari penyusunan APBD. Penyusunan APBD diawali dari Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), antara RKPD dengan KUA (Kebijakan Umum APBD) dan PPAS serta antara KUA-PPAS dengan RAPBD yang merupakan interaksi dan interdependensi dari seluruh RKA-SKPD, sehingga APBD merupakan wujud keterpaduan seluruh Program Daerah dalam upaya peningkatan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Seperti yang diungkapkan oleh Irianto:

“SKPD mengajukan draf kepada bagian Hukum untuk diteliti dan diproses, selanjutnya bagian Hukum membuat undangan dengan tim teknis Prolegda dan mengadakan rapat pembahasan Raperda untuk menerima masukan-masukan dari SKPD terkait. Bagian hukum meminta kepada SKPD berupa hasil rapat (pembahasan RAPBD) untuk dicetak sebanyak 45 untuk anggota DPRD berikut naskah Akademis. Setelah itu Bagian Hukum membuat Berita Daerah tentang penyampaian Raperda

tentang APBD tahun 2012, untuk disampaikan kepada DPRD Kota Bandar Lampung untuk dibahas bersama.”(Selasa, 06 Desember 2011)

Hal senada juga diungkapkan oleh Wilson Faisal Beliau berpendapat bahwa :

“Interaksi antara BPKAD dalam penyusunan Prolegda dari Kelurahan, Kecamatan, dan Kota berjalan dengan persetujuan atas penandatanganan Walikota dan DPRD yang merupakan dasar untuk menyusun RAPBD dari program-program kerja dinas terkait. Contoh Dinas PU (infrastruktur), Kesehatan, Pendidikan. Anggaran diperoleh dari pusat, PAD, dan DAK sebagai dana untuk program kerja tahunan”. (Jumat, 09 Desember 2011)

Pernyataan di atas sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan No 12 Tahun 2011 Pasal 92 tentang Penyebarluasan Polegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Polegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Sebelum Rancangan Peraturan Daerah dibahas, Bagian Hukum membuat pidato Walikota tentang penyampaian Raperda yang disampaikan kepada DPRD. Setelah dibahas oleh DPRD, diproses atau dilanjutkan oleh eksekutif untuk dijadikan Perda.

Hal ini diutarakan oleh Febrilia Sastra Mega yang mengatakan sebagai berikut:

“Interaksi yang saling berkoordinasi antara TAPD dan DPRD karena BPKAD adalah bagian TAPD dengan dikoordinasi Sekretariat Daerah untuk menghasilkan APBD” (Jumat, 09 Desember 2011)

Peneliti beragumen bahwa dinamika politik anggaran telah terjadi di Kota Bandar Lampung memiliki interaksi yang saling berkoordinasi antara Eksekutif dan Legislatif dalam penyusunan RAPBD.

Hal ini dibenarkan oleh Zainnudin dalam wawancara peneliti dengannya, beliau mengatakan bahwa:

“Interaksi dilakukan dalam bentuk koordinasi melalui pembahasan bersama tentang APBD dengan mutlak dan berjalan dengan baik”. (Senin, 12 Desember 2011)

Dari uraian diatas, peneliti berpendapat bahwa penyusunan APBD diawali dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang sesuai dengan visi misi Walikota, antara RKPD dengan KUA (Kebijakan Umum APBD) dan PPAS (Prioritas Plafon Anggaran Sementara), sehingga APBD merupakan wujud keterpaduan seluruh Program Daerah yang merupakan Anggaran Prioritas.

Peneliti berargumen bahwa Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA) merupakan tahapan perencanaan pembangunan untuk menghasilkan dokumen yang berisi kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun sebagai perincian lebih teknis dari Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Kebijakan pembangunan tahunan yang didukung oleh penganggaran dituangkan dalam Kebijakan Umum APBD (KUA), yang merupakan implementasi dari RKPD, dengan sumber penganggaran dari dana APBD sebagai acuan dalam penyusunan Plafon dan Prioritas Anggaran Sementara (PPAS) dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).

Kebijakan Umum APBD Kota Bandar Lampung Tahun Anggaran 2012 memuat program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan daerah yang disertai dengan proyeksi perencanaan pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan



penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya. Penetapan prioritas pembangunan tahun 2012 didasarkan atas pertimbangan: (1) Memiliki dampak yang besar terhadap pencapaian sasaran sehingga langsung dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, (2) Mendesak dan penting untuk segera dilaksanakan, (3) Merupakan tugas pemerintah sebagai pelaku utama, dan (4) Realistis untuk dilaksanakan.

Rancangan Kebijakan Umum APBD Tahun 2012 yang juga merupakan kebijakan politik pemerintah daerah dirumuskan dengan maksud agar proses penyusunan RAPBD dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien, serta mampu secara komprehensif mengakomodir dinamika politik pembangunan Pemerintah Pusat dan Daerah sehingga dapat mempertahankan pencapaian tujuan pembangunan pemerintah pusat dan daerah, sekaligus menjadi indikator kinerja yang akan digunakan dalam menilai efektivitas pelaksanaannya selama kurun waktu satu tahun kedepan.

Selama penelitian berlangsung, terdapat fakta bahwa legislatif sebagian besar anggaran digunakan untuk keperluan birokrasi, dalam hal ini dibahas dalam rapat penyusunan dan pembahasan RAPBD. Benson Werta berargumen bahwa:

“Komisi bertugas membahas pagu, dan menentukan pagu. Barulah dibahas dalam rapat. Dalam penyusunan dan pembahasan RAPBD dilakukan komisi-komisi yang berjumlah 45 orang dan setelah mendapatkan hasil barulah dibahas kembali oleh bagian anggaran dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah”.

(13 Desember 2011)

Febrilia Sastra Mega menjelaskan penyusunan RAPBD, seperti yang dijelaskan beliau bahwa:

“Penyusunan RAPBD disusun oleh Bappeda berdasarkan prioritas dan sesuai visi misi Walikota. Kemudian hasil RAPBD diusulkan kepada DPRD dan dibahas antara TAPD dan DPRD. Selanjutnya setelah ditentukan Pagu, barulah dibahas dalam rapat. Dalam penyusunan dan pembahasan RAPBD dilakukan yang beranggotakan Komisi-komisi sebanyak 45 orang dan selanjutnya mendapatkan hasil kemudian dibahas kembali dibagian anggaran”. (Jumat, 09 Desember 2011)

Peneliti berpendapat penyusunan RAPBD berasal dari KUA dan PPAS, pemerintah daerah bersama dinas-dinas terkait membuat rencana kerja pemerintah daerah. Kemudian DPRD membahas KUA, setelah mendapatkan kesepakatan antara DPRD dan Walikota dengan hasil nota kesepakatan dan penyampaian PPAS. Kemudian terakhir DPRD dan Walikota mengadakan pembahasan. Jumlah produk hukum yang dihasilkan selama tahun anggaran 2009-2011 di Kota Bandar Lampung.

#### Daftar Peraturan Daerah yang Disahkan

No	Tahun	Nomor	Nama Perda
1	2009	1 Tahun 2009	Retribusi Izin Usaha dan Pendapatan Usaha
		2 Tahun 2009	Restribusi Pemakaian
		3 Tahun 2009	Pengelolaan Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kota Bandar Lampung
		4 Tahun 2009	Perubahan atas peraturan daerah No 2 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota, Sekretariat DPRD Kota dan Staf ahli Walikota Bandar Lampung
		5 Tahun 2009	Perubahan atas peraturan daerah No 3 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Bandar Lampung
		6 Tahun 2009	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2009
		7 Tahun 2009	Restribusi Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Akta Catatan Sipil
		8 Tahun 2009	Lagu Mars Kota Bandar Lampung
		9 Tahun 2009	Tentang Pajak Parkir
		10 Tahun 2009	Restribusi Pelayanan Kesehatan di Puskesmas Kota Bandar Lampung

		<b>Nomor</b>	<b>Nama Perda</b>
		11 Tahun 2009	Pertanggung Jawaban Pelaksanaan APBD 2008 Kota Bandar Lampung
		12 Tahun 2009	Perubahan APBD tahun 2009
		1 Tahun 2010	APBD tahun anggaran 2010
2	2010	2 Tahun 2010	Pertanggung Jawaban Pelaksanaan APBD Kota Bandar Lampung tahun 2010
		3 Tahun 2010	Pembinaan Anak Jalanan Gelandangan Dan Pengemis Kota Bandar Lampung
		4 Tahun 2010	APBD Pembahasan Kota Bandar Lampung Tahun 2010
		5 Tahun 2010	Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Bandar Lampung
		6 Tahun 2010	Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat DPRD Pengurus Korps PNS Republik Indonesia Kota Bandar Lampung
		7 Tahun 2010	Perubahan atas peraturan daerah Kota Bandar Lampung no 4 tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Kota Bandar Lampung
		8 Tahun 2010	APBD 2011
		1 tahun 2011	Pajak Daerah
		2 Tahun 2011	Perubahan ke 2 atas Peraturan daerah Kota Bandar Lampung No. 2 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Bandar Lampung dan Sekret DPRD dan Staf Ahli Walikota Bandar Lampung
		3 Tahun 2011	Perubahan ke 2 atas Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 3 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Bandar Lampung
3	2011	4 Tahun 2011	Perubahan ke 2 atas Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 4 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Kota Bandar Lampung
		5 Tahun 2011	Restribusi Jasa Umum
		6 Tahun 2011	Restribusi Jasa Usaha
		7 Tahun 2011	Restribusi JasaPerizinan
		8 Tahun 2011	Peraturan Daerah tentang APBD Perubahan
		9 Tahun 2011	Pertanggung Jawaban Pelaksanaan APBD tahun 2010
		10 Tahun 2011	Rencana Tata Ruang Wilayah tahun 2010-2030
		11 Tahun 2011	RPJMD

Sumber : Bagian Hukum Kota Bandar Lampung

Dari Daftar di atas, dapat diketahui bahwa banyak hasil peraturan daerah yang lebih mementingkan eksekutif, misalnya jenis peraturan tentang organisasi dan tata kerja eksekutif. Selain itu peraturan yang dibuat hanya untuk masyarakat yang justru membebani, misalnya peraturan daerah tentang pajak dan restribusi.

Dari uraian di atas, peneliti melihat ada beberapa hal yang haruslah diingat bahwa dinamika politik lembaga eksekutif dan legislatif dalam perumusan peraturan daerah tentang APBD, memiliki fungsinya masing-masing tidak sepenuhnya berada ditangan walikota ataupun DPRD. Karena secara proposional, kewenangan legislatif mengajukan rancangan peraturan daerah sebagai hak bukan kewajiban. Sehingga lembaga legislatif harus lebih aktif dalam menyaring aspirasi masyarakat, agar program dan kegiatan yang dibuat oleh pemerintah memang tepat untuk rakyat, bukan sebagai *money politic*.

### **C. Interdependensi Eksekutif – Legislatif dalam Perumusan Peraturan**

#### **Daerah tentang APBD**

Penyelenggaraan pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut azas desentralisasi dalam Pasal 1 ayat (2) 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. Mekanisme tersebut telah berjalan sebagai interdependensi antara lembaga eksekutif dan legislatif

pada proses penetapan RAPBD. Interdependensi yang terjadi antara eksekutif dan legislatif adalah dalam hal merancang sebuah kebijakan. Eksekutif dan legislatif harus saling memberi inisiatif dalam merumuskan peraturan daerah, agar terwujudnya *check and balances* dalam pemerintahan. Namun wacana ini tidak terealisasi dengan baik, lembaga eksekutif masih tampak mendominasi dalam hal inisiatif dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kota Bandar Lampung. Masih ditemukan sebagian anggota DPRD Kota Bandar Lampung yang tidak mengetahui, mengerti, dan memahami substansi yang terkandung dalam tata tertib DPRD, terutama yang mengatur tentang prosedur pelaksanaan hak inisiatif. Seperti yang diutarakan Febrilia Sastra Mega:

“Eksekutif lebih mengetahui kekurangan pemerintahan maka wajar saja eksekutif lebih mendominasi” (Jumat, 09 Desember 2011)

Hubungan politik antara eksekutif dan legislatif salah satunya adalah perumusan peraturan daerah, dimana lembaga eksekutif dan legislatif memiliki kesetaraan dalam membuat peraturan daerah. Dalam menjalankan hubungan politik, bukan hanya eksekutif yang dapat merancang peraturan daerah. Namun legislatif juga memiliki hak inisiatif untuk merancang peraturan daerah. Dalam penyusunan peraturan daerah harus memperhatikan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Pembagian urusan pemerintahan terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, menegaskan bahwa urusan pemerintahan terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Struktur APBD terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan Belanja diklasifikasi

dalam urusan pemerintahan (wajib dan pilihan, organisasi, program, kegiatan, jenis, objek, dan rincian objek belanja. Kelompok belanja dikategorikan belanja langsung dan belanja tidak langsung. Sedangkan pendapatan dikategorikan dalam pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan pendapatan daerah yang sah.

Menurut Sadu Wasistiono & Yonatan Wiyoso (2009:114) Proses penyusunan dan penetapan anggaran berlangsung dengan beberapa tahap yaitu:

1. Tahap persiapan dan penyusunan anggaran
2. Tahap Ratifikasi
3. Tahap Implementasi
4. Tahap laporan dan evaluasi

Dari pernyataan diatas, peneliti berpendapat penyusunan APBD merupakan kebijakan pemerintah daerah yang menjadi petunjuk dan ketentuan yang disepakati sebagai pedoman penyusunan rancangan APBD. Memiliki tahapan panjang dari penyusunan APBD, kemudian implementasi, dan yang terakhir evaluasi.

Selama penelitian berlangsung, peneliti mendapatkan data bahwa Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Eksekutif, kondisi ini sangat memprihatinkan bagi perkembangan lembaga Legislatif Daerah Kota Bandar Lampung.

Seperti petikan wawancara yang diutarakan oleh Wilson Faisal :

“BPKAD sebagai Tim Anggaran Pemerintah Daerah saling berkoordinasi atau saling terkait dalam penyusunan Perda APBD. Eksekutif lebih mendominasi apalagi permasalahan APBD” (Jumat, 09 Desember 2011)

Berbeda dengan ungkapan oleh Benson Werta yang berpendapat bahwa:

“Baik eksekutif dan legislatif sama-sama mempunyai inisiatif merancang peraturan daerah” (13 Desember 2011)

Peneliti melihat hal tersebut bertolak belakang dengan terwujudnya *check and balances* dalam pemerintahan. Perlu adanya perubahan pembagian peran antara Walikota dan DPRD. Penguatan fungsi DPRD dalam rangka mencapai prinsip *check and balances*. Sesuai dengan pernyataan yang tertulis pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 92. Dalam peraturan ini dinyatakan bahwa penyebarluasan prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Oleh karena itu lembaga Eksekutif tidak boleh mendominasi lembaga Legislatif, karena sudah jelas dalam dasar Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Lembaga DPRD sebagai lembaga yang menjadi perwakilan rakyat di daerah, memiliki beberapa tugas dan fungsi dalam pemerintahan daerah. Fungsi tersebut antara lain: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam fungsinya tersebut diharapkan DPRD dapat menyampaikan aspirasi masyarakat dan membela kepentingan rakyat.

Peneliti berpendapat dalam penyusunan peraturan daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai kedudukan sebagai institusi politik yang memiliki Hak inisiatif, Hak anggaran, Hak bertanya, Hak meminta keterangan/interpelasi, Hak Angket, dan Hak integrasi. Dengan memiliki hak tersebut dewan seharusnya harus

tanggap merespon aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, dengan merumuskan Rancangan Peraturan Daerah. Sehingga hak yang dimiliki oleh anggota DPRD akan menjadi interdependensi bagi penetapan Peraturan daerah tentang APBD. Anggota DPRD dituntut untuk menguasai secara teknis materi dan hukum-hukum dalam peraturan daerah, karena selama ini hal tersebut diserahkan kepada para ahli dalam bidangnya.

Inisiatif pengajuan Peraturan Daerah tentang APBD oleh DPRD merupakan hak anggota DPRD (hak inisiatif) yang dijamin oleh undang-undang. Untuk menunjang pembentukan peraturan daerah, diperlukan tenaga ahli perancang peraturan perundang-undangan sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang mempunyai tugas menyiapkan, mengelolah dan merumuskan rancangan peraturan.

Sementara di DPRD Kota Bandar Lampung masih relatif terbatas dalam memanfaatkan hak inisiatifnya untuk penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD. Sebaiknya anggota DPRD harus lebih proaktif dalam menyusun Peraturan Daerah yang memang dibutuhkan oleh rakyat atau yang sudah dirancang dalam Prolegda, jadi tidak hanya sekedar menunggu inisiatif dari Walikota. Peneliti berpendapat dalam meningkatkan penggunaan hak inisiatif DPRD Kota Bandar Lampung perlu diambil langkah-langkah yang *Pertama*, Meningkatkan aktifitas berkomunikasi dengan masyarakat Bandar Lampung seperti kegiatan aktif turun ke masyarakat bukan hanya sekedar formalitas. Kedua, Memenuhi kelengkapan DPRD Kota Bandar Lampung, meskipun



DPRD baru memiliki gedung baru di jalan Basuki Rahmat, namun keaktifan anggota DPRD kurang terlihat dalam aktivitas penyusunan Peraturan Daerah.

Selama penelitian berlangsung, peneliti melihat fakta bahwa sebagian besar inisiatif perumusan RAPBD didominasi eksekutif. Disini terlihat dalam perumusan Peraturan Daerah tentang APBD yang diajukan oleh Eksekutif dengan menunjuk Sekretaris Daerah untuk segera menyusun draft Rancangan APBD untuk diajukan kepada DPRD. Padahal DPRD memiliki staf ahli yang digunakan untuk mendukung kerja DPRD, namun faktanya menunjukkan bahwa keahlian yang dimiliki oleh staf ahli hanya sebagai tim yang membahas hasil dari persetujuan antara walikota dan DPRD. Staf ahli memiliki peran dalam menyusun draft Rancangan APBD bukan hanya berperan dalam pembahasan hasil dari persetujuan saja.

Menurut salah seorang anggota DPRD dari Komisi C Benson Werta, beliau berpendapat bahwa:

“Pengajuan KUA dan PPAS dilakukan oleh Walikota kepada DPRD dalam rapat paripurna, setelah itu dibahas oleh komisi-komisi dan hasil pembahasan dilaporkan kepada Badan Anggaran”. (Selasa, 13 Desember 2011)

Dari kutipan diatas, peneliti berargumen legislatif terkesan langsung menyetujui tanpa ada sikap yang kritis terhadap hak-hak yang dimiliki legislatif. Faktanya legislatif memiliki hak inisiatif dalam penetapan RAPBD.

Fakta lain diutarakan Zainnudin yang berpendapat bahwa :

“Interdependensi terlihat sangat jelas dari DPRD maupun TAPD terlihat saran dan masukan dari masing-masing pihak dalam pembahasan sehingga Anggaran bisa proposional dalam artian Belanja Pegawai dan Belanja Publik sesuai dengan peraturan yang berlaku”. (Senin, 12 Desember 2011)

Peneliti berargumen dari hasil wawancara dua lembaga yang berbeda memperlihatkan adanya intervensi kepentingan politik (lobi-lobi politik). Terjadi ketidak harmonisasian dalam dinamika politik. Meskipun secara yuridis Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah menegaskan adanya prinsip kesetaraan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif.

Sesuai dengan pernyataan dari dalam isi Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang perencanaan Peraturan Daerah. Dalam peraturan ini dinyatakan bahwa selain Perancangan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli. Sesuai Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Walikota, masing-masing kepala daerah. Apabila Raperda disusun oleh DPRD, maka Raperda dapat disiapkan anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bandal Lampung.

Permasalahan yang ditemukan saat penelitian berlangsung adalah adanya semacam skenario politik antara eksekutif dan legislatif dalam hubungan kerja. Lembaga legislatif menciptakan konflik pada rapat paripurna penyampaian nota keuangan RAPBD perubahan APBD TA. 2011 beberapa bulan lalu.

Dalam Media Massa Lampung News menceritakan bahwa:

“Setelah mengalami skor sebanyak 2 kali oleh pimpinan rapat BUDIMAN AS, akhirnya Rapat Paripurna DPRD Kota Bandarlampung , 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, secara otomatis rapat paripurna tentang penyampaian nota keuangan RAPBD perubahan APBD TA. 2011 yang seharusnya digelar pada pukul satu siang, juga batal digelar”.

Peneliti melihat fenomena ini semacam transaksi politik, 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.

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa lembaga legislatif memiliki hak anggaran (*fungsi budgeting*), hak tersebut digunakan untuk mengatur keuangan daerah. Namun hak anggaran hanya sebatas hak bukan kewajiban. Dalam rapat paripurna membahas anggaran antara lembaga eksekutif dan legislatif, tidak ada pihak yang mendominasi. Namun yang selama ini terjadi terdapat kesepakatan-kesepakatan yang menguntungkan pribadi maupun

golongan antara lembaga eksekutif dan legislatif. Sehingga menyebabkan lembaga legislatif terkesan mempermudah lembaga eksekutif.

Lembaga eksekutif dan legislatif praktek penyelenggaraan pemerintahan merupakan sistem ketatanegaraan yang dianut merupakan mekanisme *check and balances* yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh semua lembaga, bahwa mekanisme tersebut harus diterapkan sampai kepada daerah otonom. Namun dalam realitanya, baik di Pemerintahan Pusat maupun Daerah, pihak eksekutif lebih mendominasi dalam praktek pemerintahan khususnya penyusunan RAPBD, termaksud di Kota Bandar Lampung.

Sementara itu sudah menjadi rahasia umum bahwa setiap orang yang ingin menjadi anggota dewan, harus terlebih dahulu melalui pintu partai politik. Pada umumnya partai hanya memberikan pelatihan kepada kadernya sekali atau dua kali mengenai tugas dan fungsi kedewanan sebelum menjabat sebagai anggota dewan. Terlepas dari itu semua, sebenarnya pihak DPRD telah memiliki banyak fasilitas dari pemerintah untuk meningkatkan kualitas SDM (Sumber Daya Manusia). Salah satunya program pengembangan SDM (bimtek) dan perjalanan dinas. Hal tersebut dimaksudkan agar anggota DPRD dapat meningkatkan pengetahuan tentang kedewanan, undang-undang, serta dapat mengimbangi kualitas SDM lembaga eksekutif. Namun yang peneliti lihat dalam kenyataannya, anggota dewan kurang menggunakan fasilitas tersebut.

Secara sederhana peneliti memberi gambaran, siapa lembaga pelaksana aturan, kewenangan apa yang diberikan padanya, perlu tidaknya dipisahkan antara organ pelaksana peraturan dengan organ yang menetapkan sanksi atas ketidak patuhan, persyaratan apa yang mengikat lembaga pelaksana, apa sanksi yang dapat dijatuhkan kepada aparat pelaksana jika menyalahgunakan wewenang. Rumusan permasalahan pada masyarakat akan berkisar pada siapa yang berperilaku bermasalah, jenis pengaturan apa yang proporsional untuk mengendalikan perilaku bermasalah tersebut, jenis sanksi yang akan dipergunakan untuk memaksakan kepatuhan.

#### **D. Negosiasi Lembaga Eksekutif dan Legislatif Dalam Perumusan Peraturan Tentang APBD**

Sesuai dengan isi Permendagri 13/2006 pasal 93 ayat 1, menyatakan bahwa penyusunan RKA SKPD merupakan penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan, serta memperhatikan prinsip-prinsip dasar penyusunan Peraturan daerah.

Penyusunan anggaran pada pemerintah daerah adalah sebagai berikut :

1. Menjamin kewajaran beban kerja dan biaya yang digunakan antar SKPD dalam melakukan kegiatan sejenis.
2. Mendorong terciptanya anggaran daerah yang semakin efisien dan efektif.
3. Memudahkan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) melakukan verifikasi total belanja yang diajukan dalam RKA SKPD untuk setiap kegiatan.
4. Memudahkan SKPD dan TAPD dalam menghitung besarnya anggaran total belanja untuk setiap jenis kegiatan berdasarkan target output yang ditetapkan dalam RKA SKPD.

Secara teoritis APBD mempunyai 3 (tiga) fungsi utama, yaitu fungsi alokasi, distribusi dan stabilitas. Dalam fungsi alokasi ini, APBD memainkan peranan dalam pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik atau penyelenggaraan pemerintahan yang pada akhirnya juga dalam rangka pelayanan publik. Dalam fungsi yang lain termasuk pula pemerataan pendapatan dan pengentasan kemiskinan (fungsi distribusi) serta penciptaan lingkungan makroekonomi yang kondusif (fungsi stabilisasi). Fungsi-fungsi dasar tersebut kemudian melandasi perumusan kebijakan fiskal baik dari sisi pendapatan, pembiayaan maupun belanja negara.

Anggaran merupakan suatu hal yang penting bagi proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tanpa anggaran, program pemerintah tidak dapat berjalan. Dalam implementasinya, APBD dikuasai pemerintah kota (Walikota), namun harus berdasarkan persetujuan bersama dengan DPRD. Meskipun pihak legislatif mempunyai kontribusi dalam perancangan dan pengawasan, tetapi dalam realita eksekutif lebih mendominasi lembaga legislatif.

Dalam konteks dinamika politik lembaga eksekutif dan legislatif, permasalahan tampak dalam penyusunan anggaran dan proses anggaran, dimana terlihat dominasi salah satu lembaga terhadap lembaga lain. Dinamika politik terjadi pada penetapan Perda APBD, Lembaga Legislatif menciptakan sebuah konflik dalam penyampaian atau pembahasan penetapan perda APBD. Ini disebabkan lembaga eksekutif lebih mendominasi dalam pembuatan perda dan legislatif yang memiliki hak inisiatif tidak mempergunakan haknya

tersebut. Adapun alasan masalah ketimpangan dalam anggaran sehingga menyebabkan eksekutif lebih mendominasi legislatif adalah karena sumber keuangan/anggaran legislatif ditentukan oleh eksekutif. Sehingga legislatif lemah terhadap eksekutif. Dalam urusan perancangan APBD, lembaga eksekutif merupakan aktor utama yang merancang anggaran, termasuk anggaran untuk DPRD. Namun dalam prakteknya sering terjadi negosiasi atau lobi untuk kepentingan pribadi atau kelompok antara eksekutif dan legislatif.

Hal tersebut dikarenakan hak inisiatif berasal dari eksekutif, anggaran dan rencana kerja lebih mendominasi kegiatan eksekutif. Hal ini disebabkan lembaga legislatif (DPRD) tidak memiliki kewenangan untuk membuat rencana kerja, namun lembaga legislatif bisa merubah pagu anggaran maupun jenis kegiatan yang diinginkan anggota dewan, dan lembaga eksekutif lebih sering menyetujui keinginan anggota dewan tersebut. Disinilah terjadi negosiasi antara eksekutif dan legislatif yang merupakan dinamika politik lembaga eksekutif dan legislatif dalam hubungan politiknya.

Namun seringkali fungsi-fungsi tersebut tidak berjalan secara semestinya, banyak sekali terjadi negosiasi APBD. Apalagi kalau sudah berbicara yang namanya Anggaran Belanja Daerah, banyak sekali kasus-kasus penggelembungan anggaran dana yang berpotensi untuk dikorupsi. Negosiasi adalah proses dimana suatu pihak atau kelompok ingin menyelesaikan permasalahan, melakukan suatu persetujuan untuk melakukan suatu perbuatan, melakukan penawaran untuk mendapatkan suatu keuntungan

tertentu, atau berusaha menyelesaikan permasalahan untuk keuntungan bersama. Didalam penetapan RAPBD Kota Bandar Lampung, terjadi negosiasi secara demokratis antara eksekutif dan legislatif dalam menjalankan hubungan politik guna memperoleh suatu keuntungan.

Peneliti berargumen bahwa ranah politik dalam lembaga eksekutif dan legislatif selalu mengalami tawar menawar dalam penetapan APBD. Namun hal tersebut sulit diungkapkan ada beberapa pihak bersembunyi di balik peraturan. Anggaran merupakan salah satu yang terpenting bagi proses penyelenggaraan pemerintah daerah. Tanpa anggaran, program-program pemerintah tidak dapat dijalankan. Implementasinya anggaran didominasi oleh eksekutif, namun harus dalam persetujuan legislatif. Legislatif lebih sebagai pengawas, dalam perencanaan eksekutif lebih mendominasi.

Peneliti berargumen bahwa politik anggaran telah berkembang di Kota Bandar Lampung, dimana fungsi anggaran dimiliki lembaga legislatif yang dijadikan alat tawar menawar terhadap eksekutif dalam memenuhi kebutuhan legislatif. Namun dalam prosesnya peneliti melihat hubungan kerja lebih terlihat simbiosis mutualisme, sehingga menyebabkan terjadinya penyimpangan dan penyelewengan anggaran. Mereka dapat mengumpulkan anggaran lebih dalam lagi tanpa terkait dengan peraturan yang ada. Salah satu caranya adalah dengan menggelembungkan anggaran, baik di SKPD maupun dalam proyek pembangunan jalan, jembatan, dan sebagainya. Salah satu kasus yang ditemukan adanya penggelembungan tabungan PNS muda disejumlah wilayah.



Namun demikian, walaupun ada tindakan-tindakan merugikan rakyat, anggota dewan dalam beberapa hal masih peduli dengan rakyatnya. Hal ini terbukti dengan berhasilnya anggota dewan menjalankan beberapa anggaran untuk rakyat. Salah satu contoh adalah anggota dewan sukses memperjuangkan tunjangan bagi honorer. Tahun 2012 DPRD Kota Bandar Lampung mencatat bahwa ada beberapa anggaran yang akan dijalankan seperti: Akan dibangunnya Fly Over di Jalan Gajah Madha, Peningkatan Jalan, Program Penataan Renase, Program Penataan Kali Bersih, dan Program Penataan Kota (Taman). Komitmen dewan berjuang untuk rakyat, dibuktikan dengan memperbaiki pendidikan, kesehatan, infrastruktur, lingkungan dan kebersihan, dan sosial keagamaan. Dibidang ekonomi kerakyatan, anggota dewan mengeluarkan anggaran 4,5 Milyar.

Dominasi eksekutif atas legislatif dalam rasio anggaran, peneliti berargumen bahwa pihak eksekutif juga mendominasi dalam hal aktivitas. Dilihat dari konteks penyelenggaran pemerintahan daerah, secara normatif anggaran memang dikelola dan didominasi eksekutif daripada legislatif. Karena pada dasarnya mulai perancangan, pelaksanaan, sampai pada pertanggungjawaban anggaran dilakukan oleh lembaga eksekutif.

Dalam urusan perencanaan, pihak eksekutif adalah aktor utama yang merencanakan setiap anggaran, termasuk di dalamnya anggaran untuk operasional anggota DPRD, Namun dalam prakteknya, seringkali terjadi tarik menarik dan negosiasi (*lobbying*) antara eksekutif dan legislatif, terutama tentang kebutuhan dan keuangan DPRD. Pihak DPRD tidak mempunyai

kewenangan untuk membuat rencana kerja, namun pihak DPRD bisa mengubah pagu anggaran (nilai anggaran) maupun jenis kegiatan yang menurut anggota dewan (Banang) diperlukan.

Seperti yang diungkapkan Febrilia Sastra Mega:

“Penyusunan RAPBD oleh bappeda berdasarkan PPAS dan sesuai visi misi Walikota, lalu disampaikan kepada DPRD dan dibahas TAPD-DPRD (banang). Setelah ditentukan pagu anggaran oleh DPRD barulah dibahas dalam rapat”. (Jumat, 09 Desember 2011)

Berdasarkan pendapat di atas, peneliti berargumen penyusunan dan penetapan RAPBD yang berlangsung secara singkat memperlihatkan bahwa negosiasi politik yang terjadi, bahwa pihak eksekutif lebih memegang peranan penting. Dibuktikan dengan banyaknya aktivitas anggaran yang dijalankan eksekutif, dan legislatif hanya sebagai perencana, pembahas dan pengawas. Seperti yang dijelaskan Zainnudin bahwa:

“Rapat dilakukan dua jalur, formal dan informal. Formal: melalui rapat-rapat paripurna, rapat paripurna istimewa. Informal: Pak Walikota mempunyai acara triwulan (per tiga bulan sekali) dalam acara makan-makan bersama non agenda”. (Senin, 12 Desember 2011)

Peneliti berargumen acara informal memiliki misi khusus untuk bernegosiasi dalam wujud non agenda. Kesempatan itulah yang digunakan untuk anggota dewan sebagai alat tawar menawar terhadap eksekutif untuk mendapatkan kepentingan pihak legislatif. Oleh karena itu baik lembaga eksekutif atau legislatif harus cermat dan berhati-hati dalam setiap tindakannya.

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 peraturan daerah tentang APBD dan implementasinya.

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.

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 Peraturan daerah. Pada kondisi ini, masyarakatlah yang paling dirugikan. Karena seharusnya diantara yang diawasi (eksekutif) yang mengawasi (legislatif) bekerja atas dasar amanah masyarakat yang harus dipertanggungjawabkan.

Dari pendapat diatas, seharusnya para elit politik (anggota DPRD dan Walikota) tidaklah mementingkan urusan pribadi, tetapi lebih kedalam urusan masyarakat, agar terwujud pemerintahan yang baik dan mampu mensejahterakan rakyat bukan menelantarkan rakyatnya.