I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Adanya pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara sebagai salah satu ciri negara demokrasi, terdapat berbagai badan penyelenggara kekuasaan seperti, badan legislatif, eksekutif, yudikatif dan lain-lain. Umumnya negara yang menerapkan sistem pembagian kekuasaan mengacu pada teori *Trias Politica* Montesquieu dengan melakukan beberapa variasi dan pengembangan dari teori tersebut dalam penerapannya.

Trias Politica adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan: pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam istilah baru sering disebut *rule making functions*); kedua, kekuasan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule application functions*); dan ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule adjudication functions*). *Trias Politica* adalah satu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan pada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh orang yang berkuasa.

Pembangunan wilayah tidak terlepas dari peran serta DPRD sebagai penentu anggaran dan pembuat kebijakan (*legislasi)* yang merumuskan dan mengesahkan kebijakan tetapi juga sebagai pengontrol atas pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan. Pengawasan atau kontrol tersebut tentunya disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan, dalam hal ini pembangunan tata ruang wilayah Kota Bandar Lampung.

Penyusunan kebijakan anggaran dalam perspektif *Good Governance* menurut Udoji dalam Madani (2011:69) merumuskan secara terperinci pembuatan/penyusunan kebijakan negara sebagai keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan politik, penyaluran tuntutan tersebut ke dalam sistem politik. Model proses perumusan kebijakan adalah model sistem politik David Easton yang didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*inputs*, *withinputs*, *outputs*, dan *feedback*) sebagai respons suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya).

Rencana tata ruang kota pada hakekatnya adalah seperangkat keputusan tentang wujud struktural dan pola rencana pemanfaatan ruang kota. Rencana tata ruang kota dibuat untuk menciptakan keserasian perkembangan kota dengan wilayah sekitarnya sehingga kota dapat dirasakan sebagai lingkungan kehidupan yang aman, tertib, lancar, sehat dan indah. Tata ruang Kota Bandar Lampung yang termuat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Bandar Lampung merupakan program berjangka dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Bandar Lampung yang bernaung

dalam Pemerintah Kota Bandar Lampung dan di bawah koordinasi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) pusat. Pemerintah Kota Bandar Lampung yang dalam hal ini Bappeda Kota Bandar Lampung merupakan pelaksana kebijakan dan Dinas Tata Kota Bandar Lampung sebagai koordinator pelaksanaan teknis dalam perencanaan dan pembangunan tata ruang wilayah Kota Bandar Lampung.

Undang-undang Republik Indonesia No. 32 tahun 2004, yang dimaksud pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas perbantuan, dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan RI. Pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, dan walikota, serta perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah.

Penyelenggara pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah dipimpin oleh kepala daerah dan dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Dengan demikian fungsi dan peran penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya diemban oleh kepala daerah dan perangkat daerah saja, namun lembaga DPRD juga terlibat dalam tugas pemerintahan tersebut.

Hubungan antar fungsi pemerintahan tidak saling membawahi dan terikat pada hubungan koordinatif administratif. Penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah di samping kepala daerah. Fungsi dan peran kepala daerah, perangkat daerah, dan DPRD

dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah kedudukannya tidak saling membawahi, namun terikat dalam satu sistem kemitraan. Kondisi ini merupakan konsekuensi dari adanya pemilihan kepala daerah secara langsung. Selain itu ada yang menganggap desentralisasi yang diberikan pemerintahan pusat hanya sebatas kewenangan lembaga eksekutif sehingga DPRD merupakan mitra dalam menjalankan pemerintahan daerah. Dalam hal ini yang harus dijadikan perhatian adalah sistem pengawasannya. Masyarakat harus berpartisipasi aktif dan menjadi pengontrol penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Hubungan antara eksekutif dan legislatif seyogyanya merupakan hubungan atau relasi kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna di antara lembaga eksekutif itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hubungan ini dapat dicerminkan dalam pembuatan kebijakan dan peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara eksekutif dan legislatif adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsional masing-masing, sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan atau relasi kerja yang sifatnya saling mendukung (sinergi) bukan merupakan lawan atau pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang dikutip Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso (2009:41), bahwa DPRD akan tetap mempunyai otoritas dalam bidang legislasi, anggaran, dan kontrol. Bila DPRD mampu

menggunakan kewenangan tersebut secara efektif, maka diharapkan DPRD sedikit banyak akan mampu mengimbangi kekuatan eksekutif.

Hal ini dapat menjadikan disharmonisasi antara eksekutif daerah dengan DPRD. Jika dilihat dari aspek penganggaraan yang dimiliki legislatif, masih sangat timpang dibandingkan dengan penganggaraan yang ada di eksekutif. Legislatif tidak mempunyai kewenangan anggaran yang dapat mendukung fungsi dan kinerjanya secara optimal. Tidak jarang muncul isu bahwa legislatif hanya sebagai tukang stempel (*rubber stamp*) yang hanya melegitimasi semua kebijakan eksekutif. Realitasnya belum ada suatu relasi yang setara antara eksekutif dengan legislatif walaupun keduanya secara struktural dan legalitas sama-sama dipilih oleh rakyat.

Penelitian sejenis yang dilakukan oleh Fitri Juliana Sanjaya pada tahun 2010 mengenai hubungan eksekutif dengan legislatif pada penyusunan APBD tahun 2010 Kabupaten Lampung Timur dalam perspektif *agency theory*, Dede Saftose pada tahun 2010 mengenai Hak inisiatif DPRD Kota Bandar Lampung dalam penyusunan Raperda, dan Muhammad Rizkyarobbi pada tahun 2010 tentang Peranan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Pringsewu dalam penataan tata ruang kota, serta Amri Fahada Syehrun pada tahun 2010 tentang Pola Pengawasan Komisi C DPRD Kota Bandar Lampung terhadap Pembangunan Daerah Kota Bandar Lampung. Berbagai penelitian tersebut membahas tentang kebijakan pembangunan daerah dan hubungan antara eksekutif dan legislatif.

Hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Fitri Juliana Sanjaya pada tahun 2010 mengenai hubungan eksekutif dengan legislatif pada penyusunan

APBD tahun 2010 Kabupaten Lampung Timur dalam perspektif *agency theory* diantaranya adalah :

1. Walaupun eksekutif memiliki keunggulan informasi (Asimetri Informasi), namun legislatif memiliki *descretionary power* (keunggulan kekuasaan) yakni dengan fungsi legislasinya dalam mengesahkan Rancangan APBD yakni dengan mengubah jumlah anggaran ataupun mengubah distribusi belanja/pengeluaran dalam anggaran.
2. Dalam proses penyusunan terjadi *bargaining* dalam memutuskan rancangan APBD yang kemudian disepakati bersama oleh eksekutif dan legislatif yang sering disebut dengan *political corupption* (Korupsi Politik).
3. Penyusunan anggaran yang harusnya melibatkan rakyat (transparansi) tidak terjadi, yang terjadi malah rakyat dirugikan dan diperdaya oleh eksekutif dan legislatif.

Penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti berlokasi di Kota Bandar Lampung yaitu di kantor DPRD Kota Bandar Lampung dan kantor Bappeda Kota Bandar Lampung. Relevansinya Kota Bandar Lampung menjadi lokasi penelitian dikarenakan merupakan sebuah kota administratif yang merupakan ibu kota Provinsi Lampung, sedangkan eksekutif dengan legislatif saling berhubungan dalam proses penyusunan anggaran dan perumusan kebijakan daerah. Kota Bandar Lampung juga merupakan daerah domisili peneliti dalam menjalani proses perkuliahan di Universitas Lampung.

DPRD Kota Bandar Lampung dan Pemerintah Kota Bandar Lampung merupakan dua lembaga yang memiliki hubungan dalam menentukan kebijakan mengenai tata ruang wilayah. Ada beberapa prinsip dasar dalam hubungan kerja antara kepala daerah dan DPRD. Prinsip dasar tersebut menurut Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso (2009 : 46) :

> " Bahwa kebijakan mengenai uang, orang, barang dan tata ruang harus dibicarakan antara kepala daerah dengan DPRD sebagai wakil rakyat ". Sekurang-kurangnya ada enam aspek hubungan antara kepala daerah dan DPRD yang secara nyata terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keenam aspek tersebut yaitu :
>
> a. Penyusunan kebijakan daerah;
> b. Penyususnan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
> c. Kebijakan strategis kepegawaian;
> d. Kebijakan strategis pengelolaan barang;
> e. Laporan keterangan pertanggungjawaban;
> f. Kebijakan pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan anggaran.

Penyusunan kebijakan daerah tentang rencana tata ruang wilayah yang sebelumnya telah dilakukan oleh pemerintah daerah dalam hal ini oleh Dinas Tata Kota Bandar Lampung yang kemudian disampaikan kepada Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Bandar Lampung dan selanjutnya diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandar Lampung untuk dibahas kemudian disetujui.

Menurut Kaloh dalam Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso (2002:147), tiga pola hubungan yang umumnya terjadi antara pemerintah daerah dan DPRD dapat diklasifikasikan dalam :

1. Bentuk hubungan searah positif
   Bentuk hubungan ini terjadi bila eksekutif daerah dan DPRD memiliki visi yang sama dalam menjalankan pemerintahan dan bertujuan untuk kemaslahatan daerah itu sendiri (*good governance*), dengan ciri-ciri : transparan, demokratis, baik, berkeadilan, bertanggung jawab, dan obyektif.
2. Bentuk hubungan konflik
   Bentuk hubungan konflik terjadi bila kedua lembaga tersebut saling bertentangan dalam visi menyangkut tujuan kelembagaan serta tujuan daerah. Hal ini berwujud pada pertentangan yang mengakibatkan munculnya tindakan-tindakan yang tidak produktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pencapaian tujuan-tujuan daerah itu secara keseluruhan.
3. Bentuk hubungan searah negatif
   Bentuk hubungan searah negatif terjadi bila eksekutif dan legislatif berkolaborasi (KKN) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan secara bersama-sama menyembunyikan kolaborasi tersebut kepada publik.

Prinsip ketiga bentuk hubungan di atas adalah meliputi representasi, anggaran, pertanggungjawaban, pembuatan peraturan daerah, pengangkatan sekretaris daerah, pembinaan, dan pengawasan. Berdasarkan pemahaman di atas, motivasi yang membuat peneliti tertarik melakukan penelitian ini adalah seperti diketahui bahwa pemerintah dearah dan DPRD merupakan penyelenggara urusan pemerintahan daerah, dalam hal ini perumusan kebijakan daerah mengenai tata ruang wilayah Kota Bandar Lampung. Perlu penjelasan lebih mendalam mengenai hubungan eksekutif dengan legislatif dalam perumusan kebijakan tata ruang wilayah Kota Bandar Lampung.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana relasi antar institusi DPRD dan pemerintah daerah melalui interaksi antar institusi pada

perumusan kebijakan tata ruang wilayah Kota Bandar Lampung dalam perspektif model Levine dan White?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini antara lain adalah untuk mengetahui relasi antar institusi DPRD dan pemerintah daerah pada perumusan kebijakan tata ruang wilayah Kota Bandar Lampung dalam perspektif model Levine dan White.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, penelitian ini dilakukan dalam rangka menguji penelitian sebelumnya oleh Fitri Juliana Sanjaya pada tahun 2010 mengenai hubungan eksekutif dengan legislatif pada penyusunan APBD tahun 2010 Kabupaten Lampung Timur dalam perspektif *agency theory*, bahwa :
    1. Walaupun eksekutif memiliki keunggulan informasi (Asimetri Informasi), namun legislatif memiliki *descretionary power* (keunggulan kekuasaan) yakni dengan fungsi legislasinya dalam mengesahkan Rancangan APBD yakni dengan mengubah jumlah anggaran ataupun mengubah distribusi belanja/pengeluaran dalam anggaran.
    2. Dalam proses penyusunan terjadi *bargaining* dalam memutuskan rancangan APBD yang kemudian disepakati bersama oleh eksekutif dan legislatif yang sering disebut dengan *political corupption* (Korupsi Politik).

3. Penyusunan anggaran yang harusnya melibatkan rakyat (transparansi) tidak terjadi, yang terjadi malah rakyat dirugikan dan diperdaya oleh eksekutif dan legislatif.

2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi rekomendasi bagi DPRD Kota Bandar Lampung dan Pemerintah Kota Bandar Lampung sebagai aktor pembuat kebijakan agar kedepannya dapat lebih baik dan dalam melakukan relasi antar institusi dalam perumusan kebijakan daerah Kota Bandar Lampung sesuai dengan aturan yang berlaku.