

POLA HUBUNGAN EKSEKUTIF - LEGISLATIF DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH KABUPATEN MOJOKERTO TAHUN 2020

¹ Anggie Parawitha Lucca

¹Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur

Correspondence author: anggie.p.adneg@upnjatim.ac.id

Surabaya, Jawa Timur, Indonesia

Abstract

If the relationship between the two Executive and Legislative States Institutions is not managed properly, it will create a disharmonious relationship. The executive and legislative bodies are mandated by law to draft regulations, including Regional Regulations (Perda) related to the Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD). Mojokerto Regency, one of the regions in the 2020 fiscal year, went through quite heated APBD discussions due to the absence of common ground between the DPRD and the Regional Government. As a result, efforts to accelerate APBD documents, which are expected to be completed before the end of November, are slow. The APBD document was finally carried out at the end of the month, November 30th. The research method used is descriptive qualitative research. The data collected is obtained through observation, literature study, archives/documents, or written literature related to the research title. The study results found that the pattern of relationships formed between the DPRD and the Mojokerto Regency Government in the preparation of the 2021 APBD tends to be Legislative Heavy, where the dominance of the DPRD is prominent. This can be due to the executive's low political support because a temporary official leads Mojokerto Regency during the 2021 APBD preparation process. (Pjs) so that he does not have a representative power in the DPRD.

Keywords: Executive; Legislative; Government; Policy; Regional Revenue and Expenditure Budget

Abstrak

Lembaga eksekutif dan legislative diamanatkan oleh Undang – Undang dalam proses penyusunan Peraturan termasuk Peraturan Daerah (Perda) terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan. Kabupaten Mojokerto menjadi salah satu daerah yang pada tahun anggaran 2020 melewati pembahasan APBD yang cukup sengit akibat tidak adanya titik temu antara DPRD dan Pemerintah Daerah dalam hal ini Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Imbasnya, upaya percepatan dokumen APBD yang diharapkan selesai sebelum akhir bulan November menjadi molor. Dokumen APBD akhirnya dilakukan persis akhir bulan yakni tanggal 30 November. Tarik ulur antara kedua Lembaga besar ini sesungguhnya hampir terjadi disemua daerah yang disebabkan oleh beberapa faktor tentunya. Deskriptif kualitatif merupakan pilihan metode penelitian yang akan dipakai sehingga data yang dikumpulkan adalah melalui observasi, studi pustaka dan dokumen lainnya. Memiliki relevansi dengan judul penelitian. Hasil Penelitian menemukan bahwa Pola hubungan yang terbentuk antara DPRD dan Pemerintah Kabupaten Mojokerto dalam penyusunan APBD 2021 cenderung Legislative Heavy dimana dominasi DPRD yang menonjol, hal ini dapat disebabkan rendahnya political support yang diperoleh oleh eksekutif karena Kabupaten Mojokerto saat proses penyusunan APBD 2021 dipimpin oleh Pejabat Sementara (Pjs) sehingga tidak memiliki referesentatif kekuasaan di DPRD.

Kata Kunci: APBD; Eksekutif; Kebijakan; Legislatif; Pemerintahan

Open Access at: <https://journalpublicuho.uho.ac.id/index.php/journal/index>

Journal Publicuho is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

PENDAHULUAN

Pelaksanaan roda pemerintahan memiliki tingkat kompleksitas yang tinggi, terdapat berbagai tuntutan serta masalah yang hadir untuk perlu diselesaikan, baik dari masyarakat juga didalam tubuh pemerintahan itu sendiri. Sedangkan kemampuan terhadap sumber daya yang dimiliki sangat terbatas ditambah konflik kepentingan diantara berbagai Lembaga negara yang terlibat. Meskipun seharusnya keterlibatan lintas sector dalam penyelesaian berbagai masalah terutama melalui kebijakan public, diharapkan mampu untuk melahirkan kebijakan yang ideal dan bebas dari intervensi kepentingan manapun.

Jika melihat apa yang diungkapkan oleh (Goodnow, 1900) Pemerintah memiliki dua fungsi utama yang berbeda satu sama lain. Dua fungsi utama adalah politik dan administrasi. Politik harus menghasilkan politik dan kepentingan nasional. Manajemen diartikan sebagai sesuatu yang perlu dikaitkan dengan pelaksanaan kebijakan. Jika pergulatan kedua Lembaga politik tersebut tidak terkendali, maka hanya akan menciptakan hubungan yang tidak harmonis diantaranya. Lembaga eksekutif dan legislative diamanatkan oleh Undang – Undang dalam proses Legislasi daerah (Prolegda) atau lebih spesifik menyusun Peraturan Daerah (Perda) termasuk Perda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang berlandaskan pada peraturan perundang-undangan Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan. APBD memiliki peran yang sangat vital terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi, atas dasar tersebut sudah sepatutnya penyusunan Perda APBD jauh dari nilai yang sifatnya antagonistic.

Lembaga Legislatif menjadi salah satu Lembaga yang lahir dari konsep *trias politica* menurut (Budiardjo, 2008) Legislatif atau badan legislatif mencerminkan salah satu fungsi yaitu membuat undang-undang atau legislasi. Nama lain yang umum digunakan adalah *Assemblies*; yang menekankan elemen untuk membahas masalah publik. Nama lainnya adalah parlemen, sebuah istilah yang menekankan pada unsur “*speaking*” dan tawar-menawar. Sebagai sebuah Lembaga representatif dari kedaulatan rakyat maka diamanatkan kepada Legislatif, yang di Indonesia disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ang terbagi menjadi dua tingkatan yaitu Pusat dan Daerah, untuk itu urusan terhadap pengambilan kebijakan, sehingga domain terhadap penyusunan kebijakan ada pada Lembaga legislative. Sedangkan Eksekutif sebagai *mother of power* pada awalnya merupakan induk dari kekuasaan, namun dirasa pentingnya pengawasan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan maka dilakukan distribusi kekuasaan. Menurut (Budiardjo, 2008).

Menurut interpretasi tradisional prinsip Trias Politica, satu-satunya tugas lembaga eksekutif adalah melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif dan melaksanakan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Namun, lembaga penegak hukum sangat fleksibel dalam pelaksanaannya. Zaman modern menciptakan paradoks bahwa semakin banyak undang-undang yang harus diterima dan ditegakkan oleh

cabang eksekutif, semakin besar cakupan kekuasaan cabang eksekutif. Penyelenggara pemerintahan negara dipimpin oleh gubernur yang merupakan pemilik administrasi keuangan negara yang menjadi wakili pemerintah negara sebagai bagian dalam kepemilikan kekayaan negara. Pemegang otorisasi pengelolaan keuangan daerah berwenang menetapkan:

1. kebijakan pengelolaan barang daerah
2. kebijakan pelaksanaan APBD
3. kuasa pengguna anggaran/pengguna barang
4. bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran;
5. pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah;
6. pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
7. pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah
8. pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.

Dalam melaksanakan tugas sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah maka Kepala daerah dapat melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya kepada:

1. sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah;
2. kepala SKPKD selaku PPKD
3. kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang.

Pelimpahan tersebut ditetapkan dengan keputusan kepala daerah berdasarkan prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang. APBD harus disusun sesuai prinsip-prinsip yang berlaku agar produk APBD yang dihasilkan betul-betul dapat dipertanggung jawabkan. Menurut (Mardiasmo, 2000) Pengelolaan keuangan tingkat daerah memiliki Prinsip Akuntabilitas yang berarti proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus dilaporkan dan dipertanggung jawabkan kepada masyarakat.

Proses penyusunan Perda tentang APBD tidaklah sederhana, bahkan Pembahasan antara Eksekutif dan Legislatif dalam pembentukan Perda, yang paling a lot adalah terkait perda APBD ini, mengingat didalamnya akan mengakomodir berbagai usulan yang akan menjadi program untuk direalisasikan. Sedangkan masing-masing Lembaga memiliki kepentingan dan aspirasi konstituen masing-masing. Adapun yang menjadi fungsi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut UU 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah:

1. Pelaksanaan Pendapatan dan belanja daerah didasari pada anggaran daerah tahun bersangkutan yang disebut dengan fungsi otorisasi

2. Perencanaan, Pemerintah menjadikan pedoman untuk menyusun program kerja tahun yang bersangkutan.
3. Penyelenggaraan pemerintah akan dinilai sesuai dengan peraturan perundang-undangan melalui anggaran daerah yang artinya adalah fungsi pengawasan
4. Alokasi, Penciptaan lapangan pekerjaan dan mengurangi angka pengangguran serta menekan eksploitasi sumber daya dan juga perekonomian yang efektif dan efisien.
5. Fungsi distribusi yang mensyaratkan adanya rasa kadilan dan kepatuhan dalam setiap program kerja pemerintah yang dijalankan.
6. Mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah. Keseimbangan fundamental yang terpelihara merupakan fungsi anggaran yaitu stabilisasi.

Kabupaten Mojokerto menjadi salah satu daerah yang pada tahun anggaran 2020 melewati pembahasan APBD yang cukup sengit akibat tidak adanya titik temu antara DPRD dan Pemerintah Daerah dalam hal ini Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Imbasnya, upaya percepatan dokumen APBD yang diharapkan selesai sebelum akhir bulan November menjadi molor. Dokumen APBD akhirnya dilakukan persis akhir bulan yakni tanggal 30 November. Tarik ulur antara kedua Lembaga besar ini sesungguhnya hamper terjadi disemua daerah yang disebabkan oleh beberapa factor tentunya.

Saat ini Pemerintah Daerah atau Eksekutif Kabupaten Mojokerto dipimpin oleh Pejabat Sementara (Pjs) Himawan Estu Bagijo dikarenakan Sedang berlangsung Pemilihan Kepala Daerah, sedangkan dari pihak legislative atau DPRD didominasi oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dengan 10 Kursi sekaligus menempati posisi Ketua DPRD. Sengit atau mulusnya Pembahasan APBD tentu tidak terlepas dari bagaimana pola hubungan yang dimiliki antara eksekutif dan legislative.

METODOLOGI

Tipe penelitian yang digunakan yakni deskriptif kualitatif, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk memperoleh gambaran serta memahami dan menjelaskan bagaimana pola relasi eksekutif dan legislative dalam penyusunan APBD di kabupaten Mojokerto. Data yang dikumpulkan, diperoleh melalui pengumpulan dengan teknik observasi, survey kepustakaan, arsip/dokumen yang ada, atau literatur tertulis yang berkaitan erat dengan judul penelitian. Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif dengan cara mendeskripsikan dan menjelaskan temuan yang diperoleh dengan kata-kata dan kalimat berupa data kuantitatif dan kualitatif. Proses analisis data meliputi tahapan identifikasi berdasarkan kelompok studi, pengelolaan dan interpretasi data, abstraksi data, reduksi dan validasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Keberadaan Lembaga negara dalam sistem ketata negaraan Indonesia lahir dari konsep *trias politica*, yang dimana terdapat tiga (3) Lembaga negara besar yakni Lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Terdapat hubungan kekuasaan diantara ketiganya termasuk eksekutif dan legislative. Hubungan eksekutif-legislatif, termasuk pengawasan legislatif atas eksekutif, mencakup serangkaian hubungan yang luas, bervariasi, kompleks, dan berubah antara legislatif dan eksekutif.

Area interaksi yang mendasarinya berkisar dari nominasi hingga impeachment dan dari keputusan kebijakan yang sempit hingga kesepakatan anggaran yang komprehensif. Teknik dan mode interaksi berkisar dari kontak pribadi informal hingga pertemuan dan konferensi resmi dan investigasi terhadap skandal hingga diskusi mengenai kesepakatan kebijakan. Hubungan antar konflik atau kooperatif, kompetitif atau bersamaan, konfrontatif atau pembentukan consensus memiliki variasi yang berbeda waktu ke waktu dan antara area kebijakan dalam periode waktu yang sama.

Berbagai kebijakan yang lahir tidak terlepas dari campur tangan kedua Lembaga eksekutif dan legislative, termasuk dalam kebijakan tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Pada Pemerintah daerah terkhusus kabupaten, maka yang dimaksud eksekutif berarti Bupati dan Wakil Bupati beserta Satuan Kerjanya, sedangkan legislative adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Jika melihat apa yang diungkapkan oleh (Budiardjo, 2008) bahwa badan eksekutif dalam menjalankan pekerjaannya didukung oleh staf yang berkualitas dan kompeten serta tersedianya berbagai fasilitas dan sarana di setiap kementerian. Di sisi lain, keahlian dan pilihan yang tersedia bagi legislator sangat terbatas.

Dalam situasi yang dijelaskan diatas tidak berarti bahwa peran legislatif tidak ada artinya. Dalam demokrasi, lembaga legislatif tetap penting untuk mencegah lembaga eksekutif menyimpang dari garis yang ditetapkan. Selain itu legislative menjadi penghambat kecenderungan untuk hampir semua cabang eksekutif dalam memperluas ruang lingkup kekuasaannya. Memberikan bimbingan, arahan, dan kepemimpinan yang dinamis dalam upaya negara untuk meningkatkan taraf hidup warga negaranya. Menurut (Halim, 2012) Sebagai sebuah dimensi pembiayaan Daerah maka APBD Harus memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. Mempunyai perencanaan kegiatan suatu daerah secara rinci.
2. Memiliki sumber penerimaan yang menjadi target minimal untuk menutupi biaya-biaya yang sehubungan dengan aktivitas-aktivitas pemerintah.
3. Terdapatnya biaya-biaya yang menjadi batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan pada jenis kegiatan dan proyek yang telah dituangkan

dalam bentuk angka periode anggaran, yaitu biasanya 1 (satu) tahun.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa secara umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, yang mencakup beberapa faktor seperti batas maksimal belanja yang dilaksanakan, untuk itu APBD dapat dijadikan sebagai sarana komunikasi pemerintah daerah kepada masyarakatnya mengenai prioritas pengalokasian yang dilakukan oleh pemerintah daerah setelah berkoordinasi dengan pihak legislatif (DPRD).

Dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah diatur bahwa APBD disusun dan dibahas Bersama antara Bupati melalui Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan DPRD, karena amanat Undang-Undang Dasar salah satu yang menjadi fungsi dari legislative adalah Fungsi Anggaran baik oleh DPR Pusat maupun DPR Daerah. Untuk itu hubungan antara keduanya menjadi perhatian menarik dikarenakan keduanya adalah Lembaga yang besar dan menyusun serta membahas kebijakan yang besar pula.

Termasuk yang terjadi di Kabupaten Mojokerto, dalam pembahasan APBD tahun 2021 antara eksekutif dan legislative menjumpai situasi yang sengit sehingga penyelesaian dokumen yang ditarget selesai pada awal November 2020, namun baru bisa terselesaikan pada akhir November 2020, meskipun tujuh fraksi telah menyepakati namun ada tiga fraksi yang memberikan catatan mengenai APBD tersebut, yaitu fraksi Persatuan Amanat Pembangunan Indonesia (F-PAPI), PKS dan Golkar. Sementara Bupati Kabupaten Mojokerto saat ini dipimpin oleh pejabat sementara.

Adapun komposisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten Mojokerto tahun 2021 Diketahui, pendapatan daerah Rp 2,034 triliun lebih dan belanja daerah Rp 2,164 triliun lebih. DPRD kabupaten Mojokerto mempertegas peruntukan APBD ini, yang mana dimasa pandemic covid-19 dengan basis APBD bersumber dari pajak, maka sepatutnya peruntukannya adalah pemulihan ekonomi masyarakat. Begitupun amanat dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2020 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021.

Tabel 1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Mojokerto tahun 2021

NO	URAIAN	JUMLAH (RP)
1	PENDAPATAN DAERAH	Rp. 2.455.776.292.040
	Pendapatan Asli Daerah	Rp. 540.120.371.981
	Pendapatan Transfer	Rp. 1.841.578.920.059
	Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah	Rp. 74.077.000.000
2	BELANJA DAERAH	Rp. 2.595.776.292.040
	Belanja Operasi	Rp. 1.772.016.201.433
	Belanja Modal	Rp. 322.451.399.087

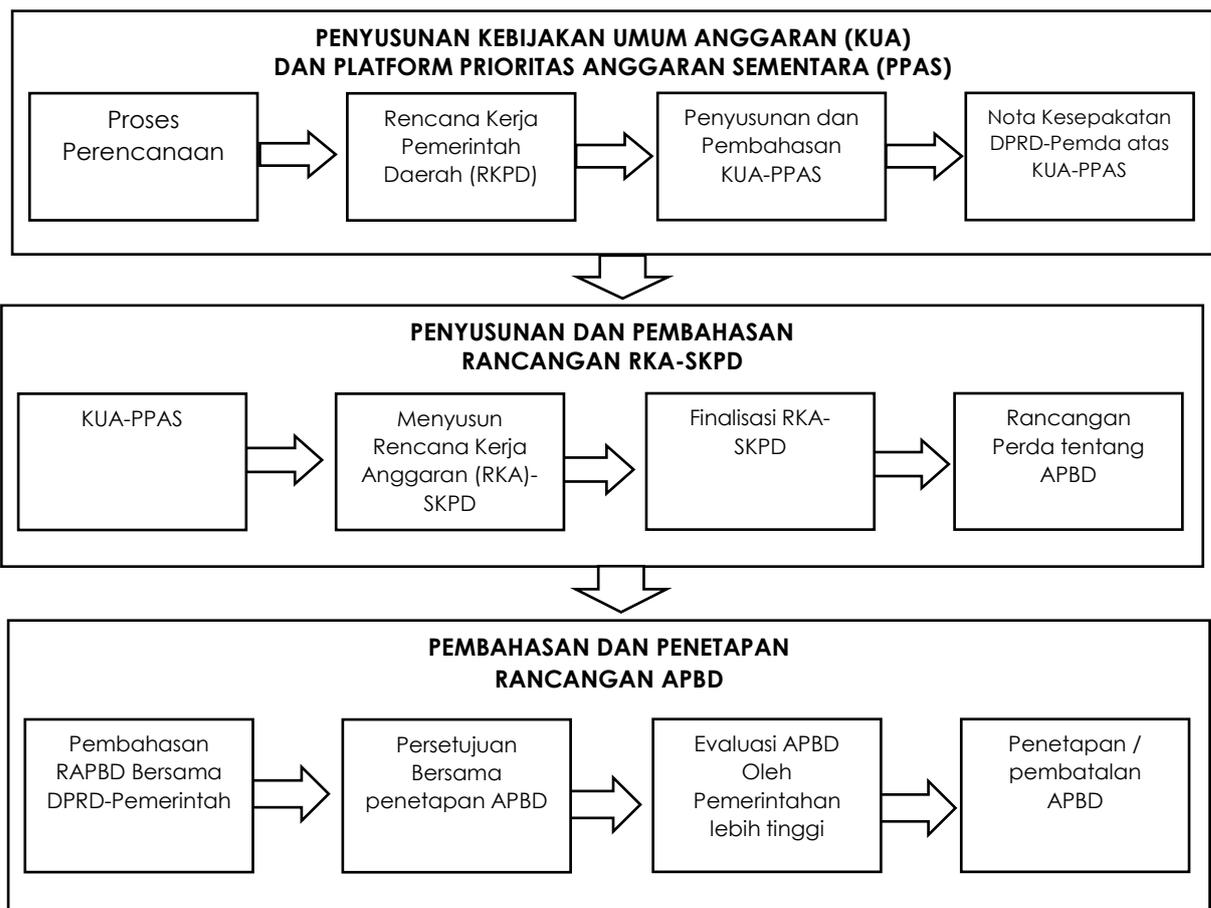
Belanja Tidak Terduga	Rp. 32.549.324.782
Belanja Transfer	Rp. 468.726.366.738

Sumber: Sekretariat DPRD Kabupaten

Pasal 5 dalam PMDN 64/2020 tersebut mengatur agar APBD Tahun 2021 disusun oleh Pemerintah Daerah dengan memperhatikan alokasi anggaran yang memadai untuk penanganan pandemi Corona Virus Disease 2019, dengan prioritas sebagai berikut:

- a. penanganan kesehatan dan hal lain terkait kesehatan
- b. penanganan dampak ekonomi terutama menjaga agar dunia usaha daerah masing-masing tetap hidup
- c. penyediaan jaring pengaman sosial/social safety net

Mekanisme penyusunan anggaran oleh pemerintah Daerah telah diatur melalui Peraturan Pemerintah nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dimana dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) maka harus berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah Daerah (RPJPD dan RPJMD).



Gambar 1. Prosedur Penyusunan APBD

Sumber: PP nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Berkaitan dengan pembuatan kebijakan public termasuk APBD sejatinya merupakan domain dari legislative, jika merujuk pada konsep *sharing of power* maka kewenangan pembuatan kebijakan ada pada tangan legislative, dan *power to execute* ada pada eksekutif. Namun regulasi yang berlaku sebagai sebuah consensus dalam Indonesia adalah pembahasan dan penyusunan Bersama antara eksekutif dan legislative, sehingga bargaining atau Tarik ulur kepentingan antara keduanya terjadi.

Jika melihat dimasa orde baru dalam setiap proses pembuatan kebijakan cenderung stabil antara eksekutif dan legislative dikarenakan *heavy executive* atau dominasi eksekutif lebih tinggi pada saat itu, sehingga tidak terjadi fluktuasi relasi yang banyak karena warna MPR saat itu sama dengan warna presiden, dimana pemilihan masih dilaksanakan oleh MPR sehingga koalisi terbentuk diawal akibatnya *electoral support* dan *political support* berjalan Bersama.

Berbeda dengan masa reformasi saat ini baik pada tingkat pusat dan daerah, hubungan eksekutif dan legislative menjadi sangat fluktuatif. Dengan lahirnya UU 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah menempatkan kedudukan eksekutif dan legislative sebagai kemitraan sejajar, yang dimana dalam proses pembentukan peraturan daerah termasuk APBD pihak eksekutif akan membuat dan mengajukan rancangan kepada DPRD untuk dibahas Bersama.

Dalam Penyusunan APBD Kabupaten Mojokerto, Pola hubungan yang terbentuk sangat tergantung pada *political support* dari legislative terhadap eksekutif, jika dominasi kekuasaan di DPRD mewakili kepala daerah maka potensi konflik dapat dikendalikan, namun jika sebaliknya maka Tarik ulur kepentingan tidak terhindarkan.

Kabupaten Mojokerto yang menjadi salah satu daerah pelaksanaan Pemilihan kepala Daerah tahun 2020, dimana Bupati Petahana Pungkasiadi kembali maju sehingga mengharuskannya mengambil cuti dan Pejabat Sementara (Pjs) yang ditunjuk oleh gubernur Jawa timur adalah Himawan Estu Bagijo yang juga merupakan Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur.

Di sisi lain, pejabat Sementara Bupati (Pjs) tidak memiliki kewenangan yang luas terhadap komposisi APBD karena untuk urusan terhadap penyusunan dan komposisi telah dilakukan oleh Tim TAPD, dalam hal ini Sekretariat daerah (Sekda). Pjs Bupati hanya memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan terlaksana sesuai ketentuan dan program pejabat sebelumnya, sedangkan jika mengharuskan mengambil kebijakan yang bersifat vital maka harus seizin pemerintahan yang lebih tinggi.

Proses pembahasan APBD yang dilakukan antara Pjs Bupati dan DPRD membuat *Heavy Legislatif* atau dominasi legislative menjadi lebih tinggi karena Pjs Bupati tidak memiliki referesentatif Politik di DPRD, akibatnya anggota DPRD akan memaksakan kepentingannya

untuk dapat diakomodir dalam APBD. Ditambah lagi konstelasi pilkada yang terjadi membuat partai-partai pengusung yang ada di DPRD Mojokerto saling memberi pengaruh. Seperti yang diketahui bahwa Petahana yang diusung tiga partai politik di DPRD dengan Total Jumlah Kursi 20 (PKB, PDIP dan PBB). Sedangkan 30 Anggota DPRD lainnya yang berasal dari Partai politik lain merupakan lawan dari petahana.

Kondisi tersebut menyebabkan hubungan antara partai dalam DPRD yang terbentuk cenderung saling memberi perlawanan terhadap partai pengusung petahana, meskipun Pimpinan DPRD adalah Partai pengusung petahan, namun tidak berarti memiliki kendali terhadap dinamika yang terjadi. Disamping itu regulasi yang mengatur terkait proses penyusunan APBD, dimana pihak eksekutif yang membuat dan menyusun rancangan APBD untuk dibahas Bersama DPRD membuat "benturan legitimasi" karena masing-masing Lembaga merasa memiliki legitimasi kuat serta nilai yang berbeda terhadap APBD tersebut. Jika melihat apa yang diungkap (Grindle & Thomas, 1991) yang menjadi preferensi dalam formulasi kebijakan publik:

1. Saran-saran teknis dari teknokrat, ahli-ahli internasional
2. Implikasi birokratik, berupa sasaran karir individual, posisi kompetisi dalam suatu unit
3. Stabilitas dan dukungan politik, seperti stabilitas dalam sistem politik, Aktor-aktor berpengaruh terhadap posisi aktor-aktor kunci dalam pembuatan kebijakan seperti pemimpin-pemimpin politik, dan pemimpin kelompok kepentingan.
4. Tekanan internasional, mencakup akses pada pendanaan dan perdagangan internasional.

Selain itu, model interaksi pengambilan keputusan asosiatif juga muncul dalam kasus ini. Ini adalah interaksi antara jenis pengambilan keputusan dari cabang eksekutif dan legislatif yang muncul dari penggunaan langsung kekuasaan atau kekuasaan kedua lembaga tersebut. Perbedaan kepentingan dan masalah publik yang mengemuka di masing-masing lembaga tersebut merupakan titik awal untuk menggunakan kekuatan atau sumber daya mereka untuk memprioritaskan kepentingan dan masalah mereka. Dalam kerangka proses asosiatif, interaksi kekuasaan ini dapat dilakukan melalui bentuk negosiasi dan koordinasi. Akan tetapi selain factor referesentatif kekuatan politik, juga factor bargaining kepentingan antara anggota DPRD dan Kepala Daerah sebagai penguasa pengelola keuangan daerah menentukan pola hubungan yang terjadi, jika kepala daerah mampu "memfasilitasi" keinginan masing-masing anggota DPRD (terlebih jika kekuatannya mayoritas) maka konflik dalam hubungan eksekutif dan legislative mudah untuk dikendalikan.

KESIMPULAN

Telah diatur dalam peraturan perundang-undangan bahwa Tugas dan wewenang yang besar masing-masing dimiliki oleh dua Lembaga yaitu eksekutif dan legislative. Sekalipun keduanya telah memiliki kewenangan dan wilayah masing-masing dalam menjalankan tugas sesuai tupoksi, akan tetapi Tarik menarik kepentingan dan upaya mencampuri ruang kerja masing-masing masih sangat kental.

Kemitraan sejajar merupakan pola ideal hubungan keduanya sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, meskipun dalam praktiknya pola hubungan yang terbentuk diantara mereka tidak selamanya dapat dipertahankan dalam satu pola yang permanen. Tuntutan kebutuhan dan perubahan lingkungan membuatnya harus menyesuaikan diri, sesuai objek apa yang sedang membuat keduanya terhubung dan bagaimana konstelasi politik saat itu.

Dalam system tata negara Indonesia dengan basis *trias politica* melahirkan tiga Lembaga negara yaitu eksekutif, legislative dan yudikatif, dalam praktik terutama proses pembuatan kebijakan public di Indonesia akan melibatkan eksekutif dan legislative baik pada tingkat pusat dan daerah sesuai amanat Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Begitupun dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di kabupaten Mojokerto, Sengitnya pembahasan Rancangan APBD antara DPRD dan Pemerintah membuat penyelesaian dokumen akhir APBD molor dari target yang ditentukan, meskipun pada akhirnya APBD tahun 2021 disetujui oleh Pemerintah dan tujuh fraksi di DPRD dan tiga fraksi memberi catatan tambahan terhadap RAPBD tersebut.

Pola hubungan yang terbentuk antara DPRD dan Pemerintah Kabupaten Mojokerto dalam penyusunan APBD 2021 cenderung *Legislative Heavy* dimana dominasi DPRD yang menonjol, hal ini dapat disebabkan rendahnya *political support* yang diperoleh oleh eksekutif karena Kabupaten Mojokerto saat proses penyusunan APBD 2021 dipimpin oleh Pejabat Sementara (Pjs) sehingga tidak memiliki referesentatif kekuasaan di DPRD.

Factor munculnya *legislative heavy* dalam penyusunan APBD tersebut tidak hanya bergantung pada rendahnya *political support* yang didapatkan Eksekutif tetapi juga akibat tidak mampunya kepala daerah sebagai penguasa pengelola anggaran dalam "memfasilitasi" ataupun mengakomodir kepentingan dan aspirasi anggota DPRD terkait program di dalam APBD.

REFERENSI

- Ali, F., & Alam, A. S. (2012). *Studi Kebijakan Pemerintah*. Refika Aditama.
- Amal, I., & Colin Mac Andrew. (2000). *Hubungan Pusat–Daerah dalam Pembangunan*. Rajawali Press.
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Pertama)*. PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2012). The public administration theory primer. In *Choice Reviews Online* (Vol. 41, Issue 04). Westview Press. <https://doi.org/10.5860/choice.41-2423>
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Administration*. The Macmillan Company. <https://ejournal.poltektegal.ac.id/index.php/siklus/article/view/298%0Ahttp://repositori.o.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.jana.2015.10.005%0Ahttp://www.biomedcentral.com/1471-2458/12/58%0Ahttp://ovidsp.ovid.com/ovidweb.cgi?T=JS&P>
- Halim, A. (2012). *Pengelolaan Keuangan Daerah*. UPP STIM YKPN.
- Lester, J. P., & Stewart, J. (2000). *Public Policy An Evolutionary Approach*. Wadsworth.
- Mardiasmo. (2000). *Manajemen Keuangan Daerah*. Penerbit Andi.
- N. Dunn, W. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (p. 710). Gadjah Mada University press.
- Nugroho, R. (2015). *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Pustaka Pelajar.
- Parson, W. (2001). *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Prenada Media Group.
- Taufiqurokhman. (2014). Kebijakan Publik. In *Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama Pers*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama Pers.
- Tsebelis, G. (2002). Veto Players: How Institutions Work. In *Princeton University Press*. Princeton University Press. https://doi.org/10.1111/j.0022-3816.2004.286_15.x