

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi. Menurut Montesquieu untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif.¹

Negara kesatuan yang melekat secara vertical pada distribusi kekuasaan menciptakan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Hubungan ini diciptakan secara administrative dengan mengembangkan kebijakan desentralisasi.² Dalam pelaksanaan otonomi daerah, kewenangan yang luas, utuh dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan, pada akhirnya harus dipertanggungjawabkan kepada pemberi wewenang dan masyarakat . dalam rangka pertanggungjawaban publik, pemerintah

¹ M. Mahfud M.D.2012. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta, Hlm 73

² Josef Mario Monteiro. 2016. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta : Pustaka Yustisia. Hlm 30

daerah harus melaksanakan optimalisasi anggaran yang dilakukan secara ekonomis, efisiensi dan eektivitas untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu, semua kegiatan dari pemerintahan daerah harus dijabarkan secara terperinci di APBD. Dengan demikian alokasi dana yang digunakan untuk membiayai berbagai program dan kegiatan dapat memberikan manfaat yang benar-benar dirasakan masyarakat dan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan publik didaerah

Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menagani urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah yang dijalankan oleh Lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kehadiran perwakilan rakyat dalam suatu negara demokrasi bukanlah untuk mengurangi kewenangan dari eksekutif tetapi harus dipandang sebagai upaya untuk terjaminnya kepentingan rakyat dalam seluruh kebijakan pemerintah termasuk pemerintahan daerah. Demikian pula mengenai system kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat Desa, Kampung, Nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada tingkat pucuk pimpinan pemerintahan.³

Kepentingan dan aspirasi masyarakat tersebut harus ditangkap oleh Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representasi perwakilan rakyat dalam struktur kelembagaan pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan, yang bertujuan

³ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang. 2014. Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah. Jakarta : Sinar Grafika. Hlm 23

sebagaimana yang disebutkan diatas. Pemerintahan daerah menjalankan fungsi pemerintahan dan DPRD menjalankan fungsi legislasi, fungsi penganggaran (budgeting) dan fungsi pengawasan. Secara khusus, fungsi DPRD kabupaten/kota diatur dalam Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi pembentukan Perda kabupaten/kota, anggaran, dan pengawasan. Menurut ketentuan Pasal 149 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, ke tiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah kabupaten/kota. Selain diatur di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, fungsi DPRD tersebut juga diatur di dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 merupakan perubahan ketiga dari UU 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah. Pasal 365 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 menyatakan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Ke tiga fungsi ini juga dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di kabupaten/ kota. Oleh karena itu, para anggota DPRD patut memahami hakikat keberadaannya sebagai anggota DPRD yang menjadi representasi rakyat. Jika hal ini dipahami, kepercayaan rakyat akan tumbuh, baik terhadap anggota-anggota DPRD maupun kepada DPRD secara kelembagaan.

Dalam rangka melaksanakan fungsinya, DPRD kabupaten/kota menjaring aspirasi masyarakat. Memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya merupakan salah satu isi lafaz sumpah/janji yang diucapkan

oleh anggota DPRD ketika ia dilantik. Penyerapan aspirasi masyarakat ini juga merupakan kewajiban yang melekat pada anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 161 huruf i, huruf j, dan huruf k UU No. 23 Tahun 2014. Adapun kewajiban tersebut dalam bentuk:

1. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
2. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.
3. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Dengan demikian, menyerap dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat yang diwakilinya merupakan kegiatan yang harus dilakukan dan diperjuangkan oleh setiap anggota DPRD. Tindak lanjut dari kegiatan tersebut diperjuangkan anggota DPRD melalui mekanisme perencanaan pembangunan daerah. Adapun rencana pembangunan daerah yang dimaksud meliputi: (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah; (b) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah; (c) Rencana Kerja Pemerintah Daerah..

Dalam paham penyelenggaran pemerintahan dari paradigma sentralistik ke arah desentralistik, negara dituntut untuk aktif melakukan kegiatan pembangunan yang dapat menjamin kesejahteraan dan kemajuan rakyatnya dengan konsekuensi negara diberi kekuasaan atau peranan yang begitu besar.⁴Penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD atau disebut dengan pikir yaitu kajian permasalahan pembangunan daerah yang diperoleh dari DPRD

⁴ M. Mahfud M.D. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta, Hlm 12

berdasarkan risalah rapat dengar pendapat dan/atau rapat hasil penyerapan aspirasi melalui reses. Reses atau masa reses adalah masa dimana DPRD melakukan kegiatan diluar siding untuk melakukan kunjungan kerja baik yang dilakukan anggota DPRD secara perseorangan maupun secara berkelompok. Pokok-pokok pikiran DPRD mengenai arah prioritas pembangunan serta rumusan usulan kebutuhan program/kegiatan yang bersumber dari hasil penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD sebagai masukan dalam perumusan kebutuhan program dan kegiatan pada tahun rencana berdasarkan prioritas pembangunan daerah.

Penyusunan Dokumen Pokok-pokok Pikiran DPRD dimaksudkan sebagai upaya DPRD dalam mengarahkan dan mengawasi strategi pelaksanaan program pembangunan, dalam upaya mewujudkan tercapainya visi sebuah daerah Adapun tujuan disusunnya Pokok-pokok Pikiran DPRD yaitu:

1. Memberikan bahan, arahan sekaligus masukan kepada Pemerintah Daerah dalam menyusun dokumen awal draf RKPD
2. Memudahkan dan mengefektifkan penyusunan dokumen RKPD, KUA, PPAS, dan RAPBD
3. Mengarahkan dan memfokuskan upaya pencapaian visi daerah melalui perencanaan dan penganggaran APBD
4. Mengarahkan penyusunan kebijakan dan program pembangunan sesuai dengan RPJPD dan RPJMD
5. Mewujudkan aspirasi masyarakat di daerah dalam pelaksanaan pembangunan melalui fungsi representasi DPRD
6. Mendukung terwujudnya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.

Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 menetapkan bahwa dalam penyusunan rancangan awal RKPD, DPRD memberikan saran dan pendapat berupa Pokok-pokok pikiran DPRD berdasarkan hasil

reses/penjaringan aspirasi masyarakat sebagai bahan perumusan kegiatan, lokasi kegiatan dan kelompok sasaran yang selaras dengan pencapaian sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang RPJMD.⁵ Saran dan pendapat berupa Pokir DPRD ini disampaikan secara tertulis kepada Kepala Badan Perencana Pembangunan Daerah (BAPPEDA).

Penyusunan rancangan awal RKPD mencakup penelaahan Pokir DPRD. Secara khusus, penelaahan Pokir DPRD ini diatur dalam Pasal 178 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Bunyi ketentuan sebagai berikut:

- 1) Penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 153 huruf k merupakan kajian permasalahan pembangunan Daerah yang diperoleh dari DPRD berdasarkan risalah rapat dengar pendapat dan/atau rapat hasil penyerapan aspirasi melalui reses.
 - 2) Pokok-pokok pikiran DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diselaraskan dengan sasaran dan prioritas pembangunan serta ketersediaan kapasitas riil anggaran.
 - 3) Risalah rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), adalah dokumen yang tersedia sampai dengan saat rancangan awal disusun dan dokumen tahun sebelumnya yang belum ditelaah.
 - 4) Hasil telaahan pokok-pokok pikiran DPRD dirumuskan dalam daftar permasalahan pembangunan yang ditandatangani oleh Pimpinan DPRD.
 - 5) Pokok-pokok pikiran DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan paling lambat 1 (satu) minggu sebelum Musrenbang RKPD dilaksanakan.
 - 6) Pokok-pokok pikiran DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dimasukkan kedalam *e-planning* bagi Daerah yang telah memiliki SIPD.
 - 7) Pokok-pokok pikiran DPRD yang disampaikan setelah melewati batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), akan dijadikan bahan masukan pada penyusunan perubahan RKPD dasar perubahan APBD tahun berjalan atau pada penyusunan RKPD tahun berikutnya.
-

Penelaahan Pokir DPRD merupakan kajian permasalahan pembangunan daerah yang diperoleh dari DPRD berdasarkan risalah rapat dengar pendapat dan/atau rapat hasil penyerapan aspirasi melalui reses. Pokir DPRD memuat pandangan dan pertimbangan DPRD mengenai arah prioritas pembangunan serta rumusan usulan kebutuhan program/kegiatan yang bersumber dari hasil penelaahan Pokir DPRD sebagai masukan dalam perumusan kebutuhan program dan kegiatan pada tahun rencana berdasarkan prioritas pembangunan daerah.

Dalam penyusunan RKPD, Pokir DPRD diselaraskan dengan prioritas dan sasaran pembangunan serta ketersediaan kapasitas riil anggaran oleh BAPPEDA dengan berkordinasi dengan Perangkat Daerah terkait. Langkah-langkah yang dilakukan dalam rangka penelaahan Pokir DPRD, antara lain sebagai berikut:

1. Inventarisasi jenis program/kegiatan yang diusulkan DPRD dalam dokumen rumusan hasil penelaahan Pokir DPRD dan dikelompokkan ke dalam urusan Perangkat Daerah;
2. Kaji pandangan dan pertimbangan yang disampaikan berkaitan dengan usulan program/kegiatan hasil penelaahan tersebut;
3. Analisis kesesuaian Indikator kinerja yang diusulkan serta lokasi yang diusulkan.
4. Lakukan pengecekan dan validasi oleh tim penyusun RKPD yang berasal dari Perangkat Daerah terkait terhadap kebutuhan riil di

lapangan dengan mempertimbangkan asas manfaat, kemendesakan, efisiensi dan efektivitas; dan

5. Rumuskan usulan program dan kegiatan yang dapat diakomodasikan dalam rancangan awal RKPD.

praktiknya di Kota Bukittinggi, Pokir DPRD ini dimaknai sebagai bentuk pelaksanaan fungsi *budgeting* anggota DPRD. Hal ini terlaksana setelah anggota DPRD bersangkutan turun ke daerah pemilihan (DAPIL) dan menyerap aspirasi dan kebutuhan masyarakat di Dapilnya masing-masing. Sejauh ini, belum ada ketentuan teknis yang baku perihal Pokir tersebut. Banyak pendapat dan persepsi yang berkembang bahwa Pokir DPRD lebih mengarah kepada besaran dana aspirasi bukan kepada substansi dari kebijakan perencanaan pembangunan daerah yang berkesesuaian dengan RPJMD yang telah ditetapkan. Terkait dengan penyusunan APBD, Pokir berhubungan dengan Badan Anggaran. Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota menyebutkan bahwa Badan anggaran mempunyai tugas dan wewenang memberikan saran dan pendapat berupa Pokok-pokok pikiran DPRD kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan Rancangan APBD sebelum Peraturan Kepala Daerah tentang Rencana kerja Pemerintah Daerah (RKPD) ditetapkan.

RKPD Kota Bukittinggi merupakan dokumen induk tahunan yang memuat seluruh aspirasi masyarakat Kota Bukittinggi, termasuk bagaimana upaya mewujudkan visi Kota Bukittinggi dalam bentuk kebijakan dan program setiap tahunnya. Setelah RKPD dapat disepakati melalui Musrenbang di tingkat Pemerintah Kota Bukittinggi, maka akan dijabarkan lebih lanjut menjadi dokumen Rencana Kebijakan Umum Anggaran (RKUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Kedua Dokumen inilah yang selanjutnya menjadi dasar untuk penyusunan dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) sebagai komponen penyusunan RAPBD pada tahun berikutnya. Mekanisme penyusunan dokumen tersebut harus runtut, berkesinambungan dan berjenjang, yang berpedoman pada Permendagri Nomor 86 Tahun 2017. Bentuk kegiatan dari Pokir masih bersifat *top down* (lahir dari pemilik pikir) dan bukan *bottom up* (aspirasi/kebutuhan dari masyarakat) sehingga tidak menyentuh kepada kebutuhan masyarakat. Terkadang, tidak ada kaitannya dengan Bagaimana korelasi pokok-pokok pikiran DPRD dengan tujuan dan sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam RPJMD. Selain itu, juga masih dianggap tidak transparan bagi masyarakat dalam hal mekanisme sampai dengan pelaksanaannya dilapangan. Sehingga didalam praktiknya dilapangan banyak terjadinya kesalahpahaman antara masyarakat

Kota Bukittinggi dengan DPRD Kota Bukittinggi dalam hal dana pikir tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dikemukakan sebelumnya, yang menjadi pokok permasalahan dalam penulisan hukum ini adalah:

1. Bagaimana mekanisme pengusulan dana pikir oleh DPRD Kota Bukittinggi?
2. Bagaimana pengalokasian anggaran dana pikir di dalam APBD Kota Bukittinggi?
3. Bagaimana pertanggungjawaban anggota DPRD kepada konstituennya terkait dengan realisasi aspirasi masyarakat yang diajukan melalui pikir ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk menemukan,mengetahui dan menganalisis mekanisme pengusulan dana pikir oleh DPRD Kota Bukittinggi
2. Untuk menemukan,mengetahui dan menganalisis pengalokasi anggaran dana pikir di dalam APBD Kota Bukittingg
3. Untuk menemukan,mengetahui dan menganalisis pertanggungjawaban anggota DPRD kepada konstituennya terkait dengan realisasi aspirasi masyarakat yang diajukan melalui pikir.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis:

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkannya dalam bentuk tulisan.
- b. Untuk memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya Hukum Administrasi Pemerintah dan Hukum Administrasi Negara, serta dapat menerapkan ilmu yang telah didapat selama perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.
- c. Penelitian ini khususnya juga bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang perkembangan ilmu hukum.

2. Manfaat Praktis

Memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat, pemerintah maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah pengetahuan yang berhubungan dengan mekanisme penyerapan, pengusulan, penyusunan dan pelaksanaan pokok-pokok pikiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Rencana Kerja Pemerintahan Daerah.

E. Keaslian Penulisan

Berdasarkan penelusuran kepustakaan dan informasi, penulisan mengenai Pokok-pokok pikiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam perencanaan pembangunan daerah belum pernah diteliti sebelumnya. Keaslian dan kebaruan dari penulisan ini dapat pula ditinjau dari hasil luarannya. Luaran dari penulisan ini adalah ditemukannya formulasi yang tepat mengenai konsep Pokok-pokok pikiran dalam penyusunan APBD. Namun, penulisan-penulisan tersebut belum membahas dan mengulasnya secara lebih komprehensif di dalam suatu tema besar yang berkaitan dengan kedudukan pokok-pokok pikiran dalam penyusunan APBD. Beberapa penulisan yang telah dilakukan itu di antaranya Andi Garfiana Mutiah⁶ dan Muhammadin;⁷

Namun terdapat beberapa penulisan berupa tesis sebelumnya, terkait kedudukan Pokok-pokok pikiran dalam penyusunan APBD. Sejauh ini, dari hasil penelusuran kepustakaan, ditemukan beberapa penulisan lain yang mendekati topik penulisan ini. Penulisan sebagaimana dimaksud sebagai berikut:

1. Thesis Dedi Fatria di Fakultas Hukum Universitas Andalas (2021)

Tesis ini diteliti dan ditulis oleh Dedi Fatria berjudul “ Pokok-Pokok Pikiran Sebagai Wujud Penyerapan Aspirasi Masyarakat Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Rencana Kerja

⁶ “Andi Garfiana Mutiah, *Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pengelolaan APBD guna mewujudkan Pemerintahan yang baik di Kota Makassar*, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Pemerintahan Fakultas Hukum UNHAS Makassar, 2008.

⁷ Muhammadin, 2016, *Efektivitas Alokasi Dana Aspirasi dalam Keterwakilan Politik (Studi Fungsi Keterwakilan Politik Anggota Dprd Kota Singkawang Periode 2009-2014)*. Tesis yang diterbitkan oleh Jurnal Nestor Magister Hukum, ISSN- 0216-2091.

Pemerintah Daerah” ada 2 (dua) permasalahan penelitian yang dikemukakan oleh Dedi Fatria, yakni :

- 1) Bagaimana proses penyerapan dan penghimpunan aspirasi masyarakat oleh DPRD Kota Bukittinggi?
- 2) Bagaimana prosedur penyampaian dan pembahasan pokok-pokok pikiran DPRD Kota Bukittinggi?
- 3) Bagaimana kedudukan pokok-pokok pikiran DPRD dalam RKPD?

Hasil penulisan dari tulisan ini adalah penyerapan dan penghimpunan aspirasi masyarakat oleh DPRD Kota Bukittinggi telah dilakukan dengan cukup baik. Namun terdapat beberapa hal teknis yang perlu disempurnakan khususnya teknis kegiatan reses membutuhkan pendampingan langsung oleh BAPEDA hal ini bertujuan agar aspirasi masyarakat yang disampaikan pada anggota DPRD dapat dihimpun dengan baik. Proses penyampaian dan pembahasan pokok-pokok pikiran DPRD Kota Bukittinggi sampai saat ini masih terdapat banyak kelemahan karena, belum adanya ketentuan yang baku mulai saat penelaahan, pembahasan dan penganggaran pokok-pokok pikiran tersebut. Juga terkait besaran dana Pokok-pokok pikiran yang belum diatur secara khusus. Kedudukan pokok-pokok pikiran DPRD dalam RKPD merupakan hal penting dalam sebuah proses pembangunan daerah, Pokok-pokok pikiran DPRD adalah salah satu media untuk menutupi kelemahan perencanaan pemerintah daerah. Juga menjadikan wakil rakyat yang dipilih melalui partai politik memiliki posisi tawar yang baik dalam pembangunan daerah.

Kedudukan Pokok-pokok pikiran juga merupakan media pendidikan politik untuk masyarakat. Perbedaan dengan yang akan diteliti penulis adalah penulis nantinya akan membahas mengenai kebijakan penggunaan dana pokok-pokok pikiran dewan perwakilan rakyat daerah didalam anggaran pendapatan dan belanja daerah. Yang nantinya saya akan membahas mengenai mekanisme penggunaan dana pokok-pokok pikiran dewan perwakilan rakyat daerah (pokir) oleh DPRD, kebijakan penggunaan dana pokok-pokok pikiran dewan perwakilan rakyat daerah (pokir) dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dan pertanggungjawaban anggota DPRD kepada konstituen terkait dengan pengajuan dana pokok-pokok pikiran dewan perwakilan rakyat daerah (pokir)

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis dalam penulisan karya ilmiah hukum mempunyai 4 (empat) ciri yaitu (a) teori-teori hukum, (b) asas-asas hukum, (c) doktrin hukum dan (d) ulasan para pakar hukum berdasarkan pembedaan kekhususannya. Keempat ciri khas teori hukum tersebut, dapat dituangkan dalam penulisan kerangka teoritis dan/atau salah satu ciri tersebut.⁸ Kerangka teori yang akan menjadi landasan dalam penelitian ilmiah ini yaitu:

⁸ Zainuddin Ali, 2009. *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta,, Hlm. 79

1. Teori Tujuan Hukum

Secara umum, diartikan bahwa kerangka teori merupakan garis besar dari suatu rancangan atas dasar pendapat yang dikemukakan sebagai keterangan mengenai suatu peristiwa.⁹ Teori yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teori tujuan hukum. Gustav Radbruch, menuturkan bahwa ada tiga tujuan hukum, yaitu kemanfaatan, kepastian, dan keadilan. Dalam melaksanakan ketiga tujuan hukum ini harus menggunakan azas prioritas.¹⁰

Keadilan bisa saja lebih diutamakan dan mengorbankan kemanfaatan bagi masyarakat luas. Gustav Radbruch menuturkan bahwa adanya skala prioritas yang dijalankan, dimana prioritas yang harus dijalankan, dimana prioritas pertama selalu keadilan, kemudian kemanfaatan, dan terakhir barulah kepastian hukum. Hukum menjalankan fungsinya sebagai sarana konservasi kepentingan manusia dalam masyarakat. Tujuan hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai yang membagi hak dan kewajiban antara setiap individu didalam masyarakat. Hukum juga memberikan wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.¹¹

⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1995. Edisi Kedua. Balai Pustaka, Jakarta. hlm. 520 & 1041.

¹⁰ Sonny Pungus, *Teori Tujuan Hukum*, <http://sonny-tobelo.com/2010/10/teori-tujuan-hukum-gustav-radbruch-dan.html>, diakses pada tanggal 24 November 2021

¹¹ Randy Ferdiansyah, *Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch*, <http://hukum-indo.com/2011/11/artikel-politik-hukum-tujuan-hukum.html>, diakses tanggal 24 November 2021

Bila dikaitkan dengan fungsi dalam sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan dan sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan dasar hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, dan seimbang dalam kehidupan bermasyarakat. Dapat dicapainya ketertiban dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas untuk membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.¹²

Soedjono Dirdjosisworo berpendapat bahwa dalam pergaulan hidup manusia, kepentingan-kepentingan manusia bisa senantiasa bertentangan satu dengan yang lain, maka tujuan hukum adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan itu¹³.

Sementara, Muchsin pernah mengungkapkan bahwa sebenarnya hukum bukanlah suatu tujuan tetapi dia hanyalah sebagai alat, yang mempunyai tujuan adalah manusia, maka yang dimaksud dengan tujuan hukum adalah manusia dengan hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan itu. Van Apeldoorn menyampaikan bahwa tujuan hukum ialah mengatur pergaulan hidup secara damai. Hal tersebut berarti bahwa hukum menghendaki perdamaian, yang semuanya bermuara kepada suasana damai. Rudolf Von Jhering mengatakan

¹² Sudikno Mertokusumo, 2003. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty. Yogyakarta. hlm. 77

¹³ Soedjono Dirjosisworo, 1983. *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 11

bahwa tujuan hukum ialah untuk memelihara keseimbangan antara berbagai kepentingan. Aristoteles mengatakan tujuan hukum ialah untuk memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi anggota masyarakat sebanyak-banyaknya, sebagaimana selaras dengan pendapat Roscoe Pound yang menegaskan law is tool of social engineering, yang bermakna tujuan hukum yaitu sebagai alat untuk membangun masyarakat.¹⁴

2. Teori Perwakilan



Adalah suatu hal yang lazim dipahami bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau selanjutnya disebut UUD 1945 saja menganut ajaran kedaulatan rakyat meskipun lazim pula para ahli hukum Tata Negara yang menyatakan bahwa selain ajaran kedaulatan rakyat juga terdapat ajaran kedaulatan lain dalam UUD 1945, misalnya Ismail Sunny yang menyatakan bahwa UUD 1945 menganut tiga ajaran kedaulatan sekaligus yaitu ajaran kedaulatan tuhan, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum.¹⁵ Hal ini secara tegas dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

¹⁴ Muchsin, 2006. *Ikhtisar Ilmu Hukum*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta. hlm. 111

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an, Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 61.*

Dalam proses perubahan UUD 1945 terjadi pergulatan pemikiran tentang gagasan kedaulatan rakyat. Pergulatan pemikiran tersebut berujung dengan diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Awalnya, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Kemudian diubah pada saat perubahan ketiga UUD 1945 sehingga rumusannya menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. MPR yang pada mulanya dipahami sebagai pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat atau pemegang kedaulatan rakyat yang tertinggi,¹⁶ bergeser ke arah pemahaman bahwa MPR tidak lagi sebagai pemegang mandat tunggal yang tertinggi, melainkan mandat itu dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, mandat rakyat dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan UUD, termasuk oleh MPR sebagai salah satu lembaga penyelenggara kekuasaan negara. Alasan perubahan ini menurut Jimly Asshiddiqie dikarenakan rumusan Pasal 1 Ayat (2) sebelum perubahan memuat ketentuan yang tidak jelas, dengan adanya ungkapan “dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” maka ada yang menafsirkan bahwa hanya MPR sajalah yang melakukan

¹⁶ Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS*, Malang, 2004, hlm. 3

kedaulatan rakyat sehingga DPR yang merupakan wakil rakyat dipandang tidak melaksanakan kedaulatan rakyat.¹⁷

Teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung menurut Rousseau tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan. Lembaga perwakilan adalah cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraan.

Wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini lebih menguntungkan karena wakil dapat dikontrol terus menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat ini pun menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman. Pertama kali lahir teori mandat ini disebut sebagai mandat imperative, mandat bebas dan mandate representatif. Mandate imperative menurut ajaran si wakil bertugas dan bertindak di Lembaga Perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh lembaga yang diwakilinya. Kalau setiap kali ada masalah baru harus minta mandat baru, ini berarti menghambat tugas lembaga perwakilan tersebut maka lahirlah teori mandat baru yang disebut, mandate bebas ialah Ajaran ini

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional, Sambutan Pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) Oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia, Jakarta, 21 November 2005.

dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Black Stone di Inggris. Ajaran ini berpendapat bahwa si wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya. Menurut ajaran ini si wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga si wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Teori ini kemudian berkembang lagi menjadi *mandate representative*. Disini si wakil dianggap bergabung dalam suatu Lembaga Perwakilan (Parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat pada parlemen, sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemiliknya apalagi pertanggungjawabannya.

Dalam sistem politik kekinian, perwakilan politik menjadi hal yang penting untuk didiskusikan serta diimplementasikan. Satu hal yang menjadi pertimbangan adalah menyangkut keluasan wilayah serta kepadatan jumlah penduduk yang tidak memungkinkan terciptanya forum bersama seluruh masyarakat dalam memutuskan tentang banyak hal secara langsung. Untuk menunjang sistem tersebut, diperlukan perwakilan politik yang memadai, adil serta memihak kepada masyarakat. Perwakilan politik diperlukan agar segala aspirasi, kemauan serta keinginan masyarakat dapat terakomodasi dalam bentuk kebijakan publik.

Lembaga legislatif yang menjadi cerminan perwakilan politik kontemporer harus mampu merefleksikan diri dengan

keberadaan lembaga eksekutif. Sistem presidensial ataupun parlementer menjadi pilihan bagi masing-masing negara untuk melihat mana yang lebih cocok dan adil bagi semuanya. Namun, keberadaan lembaga legislatif juga harus mencerminkan konteks perwakilan yang diinginkan, apakah berdasar kewilayahan, suku, etnis, agama atau berdasar ikatan-ikatan kekeluargaan lainnya. Artinya, konsep perwakilannya harus mencerminkan suara masyarakat yang seutuhnya. Sebagai lembaga politik yang modern, lembaga legislatif harus mampu bekerja dengan dasar organisasi dengan fungsi yang jelas. Untuk itu, fungsifungsi lembaga legislatif harus mampu menjawab tantangan serta kebutuhan masyarakat secara luas.

Oleh karenanya, relasi antara yang diwakili dengan terwakili menjadi penting agar keputusan yang dihasilkan tepat guna. Dalam perubahan politik yang terus terjadi, lembaga legislatif sebenarnya dituntut untuk terus memperhatikan aspek hubungan dengan konstituen. Terutama dalam melihat apakah wakil rakyat yang dipilihnya mampu bekerja demi kepentingan rakyat.

3. Teori Partisipasi Publik

Dalam kamus bahasa Indonesia, partisipasi adalah keikutsertaan seseorang dalam suatu kegiatan atau turut berperan atau peran serta.¹⁸

Menurut Dr. Made Pidarta, partisipasi adalah keterlibatan seseorang

¹⁸ KBBI. Arti kata Partisipasi

atau beberapa orang dalam suatu kegiatan. Keterlibatan dapat berupa keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya (berinisiatif) dalam segala kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung pencapaian tujuan dan tanggung jawab atas segala keterlibatan.¹⁹

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 menyebutkan bahwa partisipasi adalah keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan. Partisipasi adalah penentuan sikap dan keterlibatan hasrat setiap individu dalam situasi dan kondisi organisasinya, sehingga pada akhirnya mendorong individu tersebut untuk berperan serta dalam pencapaian tujuan organisasi, serta ambil bagian dalam setiap pertanggungjawaban bersama.

Arti penting partisipasi dapat juga dilihat dari manfaatnya dalam meningkatkan kualitas keputusan yang dibuat karena didasarkan pada kepentingan dan pengetahuan riil masyarakat. Partisipasi juga bermanfaat dalam membangun komitmen masyarakat untuk membantu penerapan suatu keputusan yang telah dibuat. Komitmen ini merupakan modal utama bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Mengingat fungsi dan manfaat yang dapat dipetik darinya, kini partisipasi tidak lagi dapat dipandang sebagai kesempatan, yang diberikan oleh pemerintah tetapi justru sebagai hak masyarakat.

¹⁹ Made Pirdata. 1990. *Perencanaan Pendidikan Partisipasi dengan Pendekatan system*. (Jakarta cipta, 1990) hlm.53

Pasrtisipasi dianggap sebagai layanan dasar dan bagian integral dalam *local governance*²⁰

Konsepsi partisipasi masyarakat terkait secara langsung dengan ide demokrasi, dimana prinsip dasar demokrasi “dari, oleh dan untuk rakyat”. Singkat penulis, dalam hal ini memberikan pada setiap warga negara kemungkinan untuk menaiki jenjang skala sosial dan dengan demikian menurut hukum membuka jalan bagi hak-hak masyarakat untuk meniadakan semua hak istimewa yang dibawa sejak lahir, serta menginginkan agar perjuangan demi keunggulan dalam masyarakat ditentukan semata-mata oleh kemampuan seseorang”.

Bintoro Tjokroamidjojo mengemukakan pengertian partisipasi dalam hubungannya dengan proses pembangunan, bidang ekonomi khususnya, yaitu²¹:

- a. Keterlibatan dalam menentukan arah, strategi dan kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini bukan saja berlangsung dalam proses politik, tetapi juga dalam proses sosial yaitu hubungan antara kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.
- b. Keterlibatan dalam memikul beban dan tanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan dalam bentuk sumbangan dalam mobilisasi pembiayaan pembangunan,

²⁰ Kell Antoft and Jack Novack, *Grassroots democracy: local Governmentin teh maritimes* (Nova Scotia: Henson College, Delhousie University, 1998. Hlm 81

²¹ Susanto. 2007. *Pengembangan KTSP dalam Perspektif Managemen Visi* (Jakarta: Matapena). Hlm 15

kegiatan produktif yang serasi, pengawasan sosial atas jalannya pembangunan, dan lainnya.

- c. Keterlibatan dalam memetik hasil dan manfaat pembangunan secara berkeadilan.

Dalam penulisan kali ini, penulis menggunakan teori partisipasi publik. Partisipasi publik (masyarakat) mengacu kepada adanya keikutsertaan masyarakat secara nyata dalam suatu kegiatan. Partisipasi itu bisa berupa gagasan, kritik membangun, dukungan dan pelaksanaan. Dalam sistem pemerintahan yang kebijakannya bersifat *top-down*, partisipasi masyarakat dalam kebijakan-kebijakan yang di buat dan diimplementasikan tidak begitu dipermasalahkan, namun pada sistem pemerintahan yang *bottom-up*, tingginya partisipasi masyarakat dapat dijadikan tolak ukur keberhasilan kebijakan tersebut.²²

2. Kerangka Konseptual

a. Penganggaran

Anggaran sebagai suatu sistem, nampaknya cukup memadai untuk dipergunakan sebagai alat perencanaan, koordinasi dan pengendalian dari seluruh kegiatan suatu organisasi. Dengan adanya anggaran, suatu organisasi akan dapat menyusun perencanaan dengan lebih baik sehingga koordinasi dan pengendalian yang dilakukan dapat memadai pula. Dengan demikian dari gambaran tersebut dapat terasa

²² E. Mulyasa. 2004., *Menjadi Kepala Sekolah PROFISIONAL*, dalam konteks menyukseskan MBS dan KBK (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya) Hlm 170

pentingnya suatu perencanaan dan pengawasan yang baik hanya dapat diperoleh manajemen dengan mempelajari, menganalisa dan mempertimbangkan dengan seksama kemungkinan-kemungkinan, alternatif-alternatif dan konsekuensi yang ada sehingga dapat didefinisikan sebagai berikut:

1) Arfan Ikhsan,²³ Anggaran merupakan perencanaan manajerial untuk melakukan sesuatu tindakan dalam ungkapan-ungkapan keuangan.

2) Menurut Rudianto²⁴, anggaran adalah rencana kerjaorganisasi di masa mendatang yang diwujudkan dalam bentuk kuantitatif, formal dan sistematis.

3) Menurut Prawironegoro dan Purwanti, ada beberapa pengertian anggaran antara lain sebagai berikut :

a) Anggaran dapat berupa anggaran fisik dan anggaran keuangan. Anggaran lazim disebut rencana kerja yang dituangkan secara tertulis dalam bentuk angka-angka keuangan, lazim disebut anggaran formal.

b) Anggaran lazim disebut perencanaan dan pengendalian laba, yaitu proses yang ditunjukan untuk membantu manajemen dalam perencanaan dan pengendalian yang efektif.

²³ Arfan Ikhsan Lubis, 2009. *Akuntansi Keprilakuan* Edisi ke 2. (Jakarta : Penerbit Salemba) hlm 173

²⁴ Rudianto, 2009. *Pengantar Akuntansi*. (Jakarta : Penerbit Erlangga) hlm 120

- c) Anggaran ialah suatu perencanaan laba strategis jangka panjang, suatu perencanaan taktis laba jangka pendek; suatu sistem akuntansi tanggung jawab; suatu penggunaan prinsip pengecualian yang berkesinambungan, sebagai alat untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi.

b. Pokok-Pokok Pikiran

sebagai lembaga yang mempunyai fungsi representasi, maka setiap anggota DPRD diwajibkan untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.²⁵ Fungsi representasi ini tidak kalah pentingnya dengan fungsi-fungsi lain yang diemban DPRD. Fungsi representasi sesungguhnya merupakan parameter pertanggungjawaban politik anggota DPRD di hadapan konstituennya atau publik secara luas. Dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi tersebut, DPRD didukung oleh sebuah struktur yang disebut dengan alat kelengkapan DPRD. Di samping itu, DPRD juga ditopang oleh keberadaan fraksi yang merupakan struktur yang tidak termasuk bagian alat kelengkapan DPRD. Fraksi merupakan wadah berhimpunnya anggota DPRD dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban anggota DPRD.

²⁵ Pasal 45 huruf (e) UU 32/2004 dan Pasal 351 UU 27/2009.

UUD 1945 tidak memerintahkan pengaturan hubungan lembaga-lembaga selain eksekutif (presiden) di tingkat pusat dengan lembaga-lembaga di tingkat daerah. Akibatnya, DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah tidak memiliki hubungan dengan DPR dan DPD di tingkat pusat. Padahal, sebagai lembaga yang sama-sama berada di pohon legislatif, penting untuk diatur hubungan DPRD dengan DPR dan DPD, misalnya dalam hal penyaluran aspirasi publik. Bila rakyat di daerah menyalurkan aspirasi ke DPRD, tidak semua aspirasi tersebut bisa ditangani atau menjadi domain DPRD. Aspirasi yang berkenaan dengan mekanisme pengambilan keputusan di tingkat lokal tentu menjadi kewenangan DPRD untuk memberikan solusinya. Namun, bila aspirasi tersebut berkenaan dengan pengambilan keputusan di tingkat nasional, tentu aspirasi tersebut harus disampaikan ke lembaga aspirasi di tingkat pusat, baik DPR maupun DPD. Pada titik ini penting dibuat saluran dari DPRD ke DPR dan DPD. Faktanya, saluran aspirasi tersebut belum pernah ada sehingga DPRD pun menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah pusat (eksekutif pusat). Hal ini makin menyebabkan pemerintah pusat dominan terhadap DPRD. Fakta konstitusional ini mengisyaratkan pentingnya perubahan UUD 1945 dengan visi menguatkan otonomi daerah pada umumnya dan penguatan DPRD pada khususnya.

c. DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang disingkat DPRD merupakan lembaga perwakilan masyarakat yang berkedudukan dari tingkat kota/kabupaten hingga provinsi, lembaga tersebut diisi oleh dewan-dewan yang terpilih melalui pemilu yang dilaksanakan sekali dalam lima tahun di Indonesia.²⁶ Dalam hubungannya dengan pemerintahan di daerah, prinsip demokrasi tidak boleh disederhanakan hanya berkaitan dengan pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan peran serta masyarakat. Demokrasi juga tidak sekadar berbicara mengenai pembagian/pemisahan kekuasaan, baik antar lembaga-lembaga negara di tingkat Pusat maupun antara Pusat dan Daerah, tetapi ada sejumlah hal penting untuk diperhatikan, yakni:

- 1) Unsur-unsur dari kekuasaan.
- 2) Bahan baku pengambilan keputusan
- 3) Pola hubungan antara penguasa dan rakyat

UUD 1945 hasil Amandemen memuat bab khusus tentang pemerintahan daerah, yakni Bab VI (Pemerintahan Daerah) yang memiliki 3 (tiga) pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Ketiga pasal ini merupakan hasil amandemen kedua UUD 1945, yang disahkan pada tahun 2000. Ketiga Pasal tersebut dijadikan landasan yuridis-

²⁶ Agus Suharyono. 2022. *DPRD Tentang Tugas dan Fungsi*. (Sleman: Deepublish). Hlm 1

konstitusional bagi perundang-undangan pemerintahan daerah dan lembaga legislatif daerah.

Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah menempatkan DPRD sebagai institusi yang sejajar dengan pemerintah daerah. Dalam kedudukan yang sejajar itu, DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah melaksanakan fungsi- fungsi pemerintahan daerah yang meliputi segala urusan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pada sisi lain, sesungguhnya DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun, dalam kenyataan sehari-hari, DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif. DPRD, baik di daerah provinsi maupun kabupaten/kota, berhak mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda) kepada Gubernur sesuai dengan yang ditentukan dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014. Untuk menjalankan fungsi legislasi, DPRD diberikan tugas dan wewenang untuk membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah. DPRD menetapkan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya didelegasikan kepada daerah. DPRD dapat membela kepentingan daerah dan

penduduknya ke hadapan Pemerintah Pusat dan DPR dengan sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan.

Sedangkan untuk melaksanakan fungsi anggaran, DPRD diberikan wewenang untuk membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah.²⁷ Sesungguhnya fungsi anggaran (budgeting) tidak tepat disebut sebagai satu fungsi tersendiri. Sebab, APBD itu dituangkan dalam baju hukum Perda sehingga penyusunan APBD identik dengan pembentukan Perda tentang APBD, meskipun rancangannya selalu datang dari pihak Gubernur dan Bupati/Walikota. Sementara itu, pelaksanaan APBD itu sendiri harus pula diawasi oleh DPRD, dan pengawasan demikian termasuk kategori fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD.

d. APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan Pemerintah Daerah, dimana pada satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah selama satu tahun anggaran tertentu, dan di lain pihak menggambarkan perkiraan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran tersebut.

²⁷ Ibid. Hlm 7

Anggaran Pendapatan dan belanja daerah (APBD) pada hakikatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai, sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah.²⁸. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus berupaya secara transparan dan akuntabilitas dalam meningkatkan kinerja guna dapat memanfaatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara efektif dan efisien. Efektif pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan dan target kebijakan. Efektif merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan dan sasaran yang harus dicapai.

APBD disusun sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan pendapatan daerah, penyusunan rancangan APBD berpedoman pada rencana pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan negara. Dalam hal anggaran yang diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam peraturan daerah, sebaliknya, anggaran yang diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam peraturan daerah.

Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun berikutnya sejalan dengan rencana kerja pemerintah daerah sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD

²⁸ Ani Sri Rahayu. 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah*. Jakarta : Sinar Grafika. Hlm 150

selambat-lambatnya pertengahan juni tahun berjalan. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah membahas Bersama DPRD prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap satuan kerja perangkat daerah. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan APBD tahun berikutnya.

G. Metode Penelitian

Untuk tercapainya tujuan dari manfaat penulisan sebagai mana yang telah diterapkan, maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagaimana yang telah diterapkan sebagai pedoman dalam pelaksanaan penulisan penulisan. Metode penulisan ini dilakukan melalui:

1. Jenis Penulisan

Jenis Penulisan ini adalah penulisan yuridis empiris yaitu pendekatan yang bertujuan untuk melihat bekerjanya hukum di lapangan. Penulisan yuridis empiris adalah penulisan hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Penulisan ini ingin melihat sejauhmana implementasi pengaturan pokok-pokok pikiran DPRD yang diatur oleh Permendagri No. 86 Tahun 2017 di Kota Bukittinggi.

2. Sifat Penulisan

Penulisan ini bersifat deskriptif.²⁹ Penulisan deskriptif bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara satu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.³⁰ Bogdan dan Taylor menyatakan, sebagai suatu prosedur penulisan yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.³¹ Metode penulisan kualitatif sangat relevan digunakan dalam penulisan ini karena tujuan penulisan ini untuk mengetahui pelaksanaan pelaksanaan tahapan penyampaian dan pembahasan pokok-pokok pikiran DPRD dan dasar kedudukan pelaksanaan pokok-pokok pikiran DPRD.

3. Sumber Data

Dalam penulisan ini Penulis menggunakan data yang terdiri dari:

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas.³² Data ini diperoleh dengan cara observasi dan melakukan wawancara kepada beberapa pihak terkait di lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi, yaitu:

²⁹ Nico Ngani, *Metode Penulisan dan Penulisan Hukum*, Pustaka Yustisia, 2012, hlm 68

³⁰ Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penulisan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 25

³¹ Moleong, Lexy, J. 2004. *Metodelogi Penulisan Kualitatif*. Remaja Rosda Karya. Bandung. Hlm 4

³² Amiruddin, *Pengantar Metode Penulisan Hukum*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2006, hlm 30

- 1) Anggota DPRD Kota Bukittinggi;
- 2) Kepala BAPEDA Kota Bukittinggi;
- 3) Sekretaris DPRD Kota Bukittinggi;

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data-data yang diperoleh dari buku-buku sebagai pelengkap sumber data primer.³³ Sumber data sekunder penulisan ini adalah data-data yang diperoleh dengan melakukan penulisan kepustakaan dengan bahan menggunakan bahan hukum yang terdiri atas:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang terdiri dari Perundang-Undangan dan peraturan pelaksanaan lainnya yang berhubungan dengan penulisan ini.

a) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945

b) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

c) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota

d) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi

³³ Marzuki, Metodologi Riset, PT Hanindita, Yokyakarta, 1983, hlm 56

Rancangan Peraturan Daerah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pemerintahan Daerah.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan atau keterangan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, risalah undang-undang, buku, laporan penulisan yang dipublikasikan, jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet, dan lain sebagainya.³⁴

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan sebagainya.³⁵

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data primer dan data sekunder dimulai dengan pengelompokan berdasarkan topik permasalahan yang kemudian diklasifikasi menurut sumber, substansi, kebutuhan secara logis, dan hierarki untuk selanjutnya dikaji secara komprehensif.

³⁴ Maria, S.W. Sumardjono, Metodologi Penulisan Hukum, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2005, hlm. 14.

³⁵ *Ibid*

a. Data primer

Pengumpulan data primer dilakukan dengan menggunakan dua cara, yaitu:

1) Wawancara

Teknik wawancara adalah teknik pengumpulan data melalui proses tanya jawab lisan yang berlangsung satu arah, artinya pertanyaan datang dari pihak yang mewawancarai dan jawaban diberikan oleh yang diwawancarai.

Orang yang mengajukan pertanyaan dalam proses wawancara disebut pewawancara (interview) dan yang memberikan jawaban disebut interviewee. Adapun tujuan dari wawancara adalah untuk mengumpulkan informasi dan bukannya untuk merubah ataupun mempengaruhi pendapat responden.

Responden penulisan yang akan diwawancarai itu meliputi anggota DPRD Kota Bukittinggi, Kepala BAPEDA Kota Bukittinggi, dan Sekretaris DPRD Kota Bukittinggi.

2) Observasi

Teknik Observasi adalah suatu metode pengumpulan data yang digunakan dengan jalan mengadakan pengamatan yang disertai dengan pencatatan terhadap keadaan atau perilaku objek sasaran yang dilakukan secara langsung pada lokasi yang menjadi objek penulisan.³⁶ Tujuan dari observasi adalah untuk mendiskripsikan setting, kegiatan yang terjadi, orang yang terlibat

³⁶ Wahidmurni, *Cara Mudah Menulis Proposal Dan Laporan Penulisan Lapangan*. UM Press, Malang, 2008, hlm. 32

di dalam kegiatan, waktu kegiatan dan makna yang diberikan oleh para pelaku yang diamati tentang peristiwa yang bersangkutan.

Berdasarkan keterlibatan pengamat dalam kegiatan-kegiatan orang yang diamati, observasi dapat dibedakan menjadi observasi partisipan dan observasi tak partisipan. Penulisan ini tergolong dalam observasi partisipan, karena penulis merupakan bagian dari anggota DPRD Bukittinggi yang menjadi kelompok yang diteliti.

b. Data Sekunder

Adapun pengumpulan data sekunder dilakukan dengan cara melakukan studi kepustakaan, yaitu melakukan studi terhadap dokumen-dokumen yang terkait dengan obyek penulisan.

5. Analisis Data

Berdasarkan data yang dikumpulkan, maka penulis melakukan analisis data secara kualitatif, yaitu dengan menafsirkan gejala yang terjadi. Analisis data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan yang bukan merupakan angka-angka dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang ada.³⁷

³⁷ Ashofa Burhan.2004. *Analisis kualitatif memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku. Selengkapnya lihat Ashofa Burhan, Metode Penulisan Hukum, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 20-21*