

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sebelum bergulirnya reformasi pada tahun 1998, pendekatan penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih bersifat sentralistik. Kekuasaan eksekutif sangat dominan, sedangkan kekuasaan DPRD sebagai lembaga legislatif terpinggirkan. Meskipun anggota DPRD dipilih oleh rakyat, para anggota DPRD tidak menjalankan fungsinya dengan maksimal mewakili suara pemilihnya, karena pemilu dilaksanakan tidak dengan jujur dan adil. Sebagai hasilnya, fungsi *check and balance* sangat lemah pada semua tingkatan pemerintahan. DPRD lebih terkesan sebagai lembaga yang melegitimasi setiap kebijakan pemerintah (*rubber stamp*) sehingga melahirkan penyalahgunaan kekuasaan yang kemudian memunculkan ketidakpercayaan masyarakat, yang berujung kepada desakan reformasi pada tahun 1998.<sup>1</sup>

Reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Sejak saat itu, DPRD diberi penguatan secara kelembagaan meskipun undang-undang tersebut mengalami pergantian beberapa kali, terakhir dengan Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. DPRD sekarang telah mendapatkan legitimasi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan Kepala Daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam hal ini, anggota DPRD adalah pejabat daerah.

Fungsi DPRD diwujudkan dalam 3 (tiga) hal, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Secara khusus, fungsi DPRD kabupaten/kota diatur dalam Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyebutkan

---

<sup>1</sup> Faizal Liky, *Produk Hukum di Indonesia Perspektif Politik Hukum*. Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Intan, Lampung. hlm 91.

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 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah. Pasal 365 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 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 menjangring aspirasi masyarakat serta 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 .

Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui uraian pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia, sementara pembangunan daerah adalah upaya yang dilaksanakan oleh segenap komponen dalam daerah untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Dalam menyusun perencanaan suatu daerah diawali dengan menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang disusun untuk dua puluh tahun, untuk menindaklanjuti RPJPD tersebut disusunlah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang mana penyusunan RPJMD ini dilakukan setiap lima tahun disaat peralihan kepemimpinan daerah, Walikota terpilih akan menuangkan Visi dan Misinya pada janji kampanye melalui RPJMD. Untuk menindaklanjuti RPJMD ini disusunlah Rencana Kerja (RKPD) yang bersumber dari visi misi Kepala Daerah, Musyawarah Pembangunan Daerah (Musrenbang) bersama masyarakat, dan Pokok-pokok pikiran DPRD.

Hasil kegiatan penjangkauan aspirasi masyarakat oleh DPRD diwujudkan dalam bentuk Pokok-pokok pikiran (Pokir) DPRD yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari penyusunan rancangan awal Rencana Kerja (RKPD) yang ditetapkan setiap tahun. RKPD disusun oleh Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda) dengan menghimpun semua aspirasi masyarakat melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang dilakukan secara berjenjang mulai dari tingkat kelurahan, kecamatan dan kota. Bappeda adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) teknis yang mengatur pelaksanaan Musrenbang di semua tingkatan.

Musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) pada dasarnya adalah mekanisme perencanaan pembangunan yang bersifat bottom-up. Dengan mekanisme ini diharapkan adanya keterlibatan masyarakat masyarakat sejak awal dalam proses pembangunan.<sup>2</sup>

Pelaksanaan Musrenbang di sebuah Kota diawali di tingkat kelurahan, dilaksanakan oleh Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) dibawah koordinasi Lurah, dilakukan dengan cara mengundang pemangku kepentingan di kelurahan, seperti RT, RW, PKK, Dasawisma, organisasi pemuda, Badan Kontak Majelis Taklim (BKMT), pengurus masjid, lembaga adat dan budaya, niniak mamak dan tokoh masyarakat.

Meskipun Musrenbang benar-benar mampu membawa aspirasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan namun peran besar dalam proses tersebut tetap berada ditangan pemerintah. Banyaknya usulan pembangunan masyarakat yang “Hilang” disebabkan oleh adanya porsi rencana pembangunan yang bersifat kompleks dari dan terlalu banyaknya usulan masyarakat yang masuk sehingga harus dipilah dan dipilih berdasarkan kategori pembedaan dan prioritas atas dasar kategori tersebut.<sup>3</sup>

Pelaksanaan Musrenbang di kelurahan dengan menerima usulan masyarakat terkait program pembangunan infrastruktur, program peningkatan ekonomi dan program sosial, adat dan budaya. Setelah semua usulan diterima maka ditetapkan beberapa program kegiatan skala prioritas pada akhir pelaksanaan Musrenbang dan juga memilih utusan kelurahan yang akan hadir di Musrenbang kecamatan sebanyak empat sampai lima orang.

Setelah selesai semua kelurahan melaksanakan Musrenbang, maka dilanjutkan dengan pelaksanaan Musrenbang di tingkat kecamatan, dilaksanakan oleh Dewan

---

<sup>2</sup> Muluk Khairul, M.R. 2007, *Menggugat Partisipasi Publik dalam , Sebuah Kajian Partisipasi Publik dengan Pendekatan Berfikir Sistem*. Malang; Bayu Media Publishing, Hlm.91

<sup>3</sup>*Ibid.* Hlm 97

Pimpinan Cabang Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (DPC LPM) Kecamatan di bawah koordinasicamat. Seluruh perwakilan kelurahan sebagai peserta Musrenbang kecamatan.

Musrenbang kecamatan menghasilkan keputusan terkait kegiatan prioritas yang akan diusulkan di Musrenbang tingkat kota nantinya, adapun program yang diusulkan tetap sama dengan yang diusulkan pada saat Musrenbang kelurahan, seperti infrastruktur, ekonomi, sosial dan budaya.

Peran masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang ini dapat disimak dari keterangan seorang ketua RW yang selalu terlibat dalam beberapa kegiatan musrenbang mulai dari tingkat kelurahan hingga kecamatan, keterangan yang disampaikan sebagai berikut.

“Pada musrenbang tingkat kecamatan, usulan masyarakat yang berasal dari kelurahan selalu akhirnya banyak yang hilang, alasan yang disampaikan oleh pihak pemerintah karena terbatasnya anggaran, khususnya untuk kegiatan pembangunan infrastruktur biasanya hanya dua kegiatan yang diakomodir, sementara usulan di Musrenbang kelurahan setiap tahun lebih dari sepuluh” (Muklis, wawancara langsung pada Tanggal 30 Maret 2021)

Pelaksanaan Musrenbang di semua tingkatan ini masih menimbulkan permasalahan di tengah masyarakat, hal ini disebabkan minimnya usulan masyarakat yang diakomodir oleh Musrenbang tidak sedikit usulan masyarakat yang telah diusulkan beberapa kali dalam setiap Musrenbang namun tetap tidak diakomodir pada RKPD dan APBD. Hal ini membuat kejeuhan masyarakat untuk datang dalam kegiatan Musrenbang, tidak sedikit disaat pelaksanaan Musrenbangpihak pemerintah banyak menerima kritikan dari masyarakat.

Jawaban yang umumnya diberikan oleh pemerintah kenapa usulan tersebut tidak dapat diakomodir disebabkan terbatasnya anggaran yang ada, harus berbagi dengan dengan kelurahan lain, sehingga usulan Musrenbang kelurahan banyak yang tidak muncul dalam hasil Musrenbang kecamatan, begitu juga usulan Musrenbang kecamatan banyak yang tidak diakomodir dari hasil Musrenbang di tingkat kota.

Dalam perkembangannya pelaksanaan Musrenbang ini tidak lagi efektif dalam proses penyerapan aspirasi masyarakat, terkesan hanya formalitas karena dituntut oleh undang-undang, sebagai salah satu syarat penyusunan RKPD oleh setiap daerah kabupaten atau kota.

Dalam menutupi lemahnya proses penyerapan aspirasi dalam pelaksanaan Musrenbang yang berimplikasi pada lemahnya proses perencanaan tersebut beberapa tahun belakangan, sejak dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi 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. Dikenal istilah Pokok-pokok pikiran (Pokir) DPRD sebagai salah satu item dalam penyusunan RKPD

Selain pelaksanaan Musrenbang oleh pemerintah juga dikenal adanya penyerapan aspirasi masyarakat oleh anggota DPRD melalui reses, yang dilakukan tiga kali dalam satu tahun, atau satu kali dalam satu masa sidang, dengan mengunjungi konstituen dan masyarakat di daerah pemilihan anggota DPRD yang bersangkutan.

Masa reses merupakan masa jeda sidang DPRD yang digunakan oleh anggota dewan untuk berkomunikasi dengan konstituennya. Reses ini baru diselenggarakan pada DPRD Periode 2004-2009, Reses bagi Anggota DPRD ini belum pernah dilakukan oleh DPRD pada periode-periode sebelumnya. Reses ini perlu dilakukan untuk memberi waktu secara memadai bagi anggota dewan untuk bertemu dengan konstituen dan masyarakat lainnya di daerah pemilihan masing-masing. Jeda sidang diperlukan karena ada keterbatasan waktu dan jarak dengan konstituennya. Reses merupakan sarana bagi

masyarakat untuk berinteraksi dengan anggota dewan karena reses merupakan keharusan bagi anggota dewan.<sup>4</sup>

Reses adalah kewajiban seorang anggota DPRD dalam menyerap aspirasi masyarakat di daerah pemilihannya, juga mendengarkan permasalahan yang ada di masyarakat yang berhubungan dengan , baik dari sisi regulasi, pelayanan dan fasilitas infrastruktur.

Sejak ditetapkannya Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 kegiatan reses bagi anggota DPRD dapat ditindaklanjuti dengan pokok-pokok pikiran DPRD. Pokok-pokok pikiran DPRD adalah kajian permasalahan pembangunan daerah yang diperoleh dari DPRD berdasarkan risalah rapat dengar pendapat dan atau rapat hasil penyerapan aspirasi melalui reses.

Pada dasarnya reses memiliki dua fungsi. Pertama, bagi anggota DPRD reses digunakan untuk mencari masukan, aspirasi, dan persoalan nyata yang dihadapi oleh masyarakat sehingga menjadi bahan bagi penyelenggaraan fungsi anggota dewan lainnya, kedua reses berfungsi untuk melakukan sosialisasi terhadap perjuangan yang telah dilakukan, baik oleh setiap anggota DPRD maupun bagi DPRD sebagai institusi. Sosialisasi juga dilakukan kepada masyarakat terhadap produk perencanaan pembangunan dan APBD tahun berjalan.<sup>5</sup>

Jika diperhatikan secara eksplisit penyerapan aspirasi melalui Musrenbang dengan reses DPRD merupakan dua hal yang berbeda, berdasarkan pengalaman dan hasil pengamatan penulis, berikut penulis sajikan dalam bentuk tabel.

**Tabel 1.1**  
**Perbedaan Proses Penyerapan Aspirasi Masyarakat**

---

<sup>4</sup>*Ibid.* hlm 98

<sup>5</sup>*Ibid.* Hal 98

No	Indikator	Proses Penyerapan	
		MUSRENBANG	RESES
1	Pelaksana	Eksekutif	Legislatif
2	Waktu	1 kali dalam setahun	3 kali setahun
3	Media	Musyawaharah Warga	Pertemuan dengan konstituen
4	Keputusan	Pemerintah/Bappeda	Anggota DPRD
5	Anggaran	Tidak terbatas	Terbatas
6	Realisasi	Tidak semua tertampung pada APBD	Dapat ditampung pada APBD
7	Ruang Lingkup	Kelurahan	Daerah Pemilihan
8	Tahapan	kelurahan, kecamatan, Kota	Langsung diakomodir RKPD
9	Mekanisme	Sudah diatur dengan lengkap	Terdapat banyak kebijakan

*Sumber: Diolah Penulis*

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 dalam menyusun dokumen awal draf RKPD
2. Memudahkan dan mengefektifkan penyusunan dokumen RKPD, KUA, PPAS, dan APBD
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. <sup>6</sup>Saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD ini disampaikan secara tertulis kepada Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda).

Penyusunan rancangan awal RKPD mencakup penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD. Secara khusus, penelaahan pokok-pokok 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 pokok-pokok pikiran DPRD merupakan kajian permasalahan pembangunan daerah yang diperoleh dari DPRD berdasarkan risalah rapat dengar pendapat dan/atau rapat hasil penyerapan aspirasi melalui reses. Pokok-pokok pikiran DPRD memuat pandangan dan pertimbangan DPRD mengenai arah prioritas

---

<sup>6</sup> Pasal 78 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang 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

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.

Dalam penyusunan RKPD, pokok-pokok pikiran DPRD diselaraskan dengan prioritas dan sasaran pembangunan serta ketersediaan kapasitas riil anggaran oleh Bappeda dengan berkoordinasi dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait. Langkah-langkah yang dilakukan dalam rangka penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD, antara lain sebagai berikut:

1. Inventarisasi jenis program/kegiatan yang diusulkan DPRD dalam dokumen rumusan hasil penelaahan pokok-pokok pikiran 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.

Dalam praktiknya di Kota Bukittinggi, pokok-pokok pikiran 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 pokok-pokok pikiran tersebut. Banyak pendapat dan persepsi yang

berkembang bahwa pokok-pokok pikiran DPRD lebih mengarah kepada besaran dana aspirasi bukan kepada substansi dari kebijakan perencanaan pembangunan daerah yang berkesesuaian dengan RPJMD yang telah ditetapkan.

Penyusunan pokok-pokok pikiran DPRD merupakan kegiatan rutin yang dilaksanakan setiap tahun oleh anggota DPRD dengan dibantu oleh Sekretariat DPRD. Proses input pokok-pokok pikiran DPRD diawali dengan pelaksanaan kegiatan Reses DPRD dalam rangka penyerapan aspirasi masyarakat atau konstituen dari masing-masing anggota dewan. Kegiatan reses DPRD ini merupakan kegiatan untuk memperoleh masukan-masukan serta untuk menyerap dan menjaring aspirasi masyarakat/konstituen di masing-masing daerah pemilihan. Kegiatan reses wajib dilakukan oleh setiap anggota DPRD yang dilakukan satu kali setiap masa sidang atau tiga kali dalam satu tahun.

Dari hasil reses, anggota DPRD selanjutnya meneruskan kepada pihak eksekutif dalam bentuk pokok-pokok pikiran untuk ditindaklanjuti sebagai bahan penyusunan Rencana Kerja (RKPD). Terkait dengan penyusunan APBD, pokok-pokok pikiran 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 (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 pokok-pokok pikiran 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, belum ada ketentuan yang mengatur berapa jumlah nominal pokok-pokok pikiran masing-masing anggota DPRD yang dituangkan dalam dokumen APBD.

Secara umum masih banyak terdapat kekosongan hukum mulai dari proses penyerapan, pengusulan, penelaahan, penganggaran kegiatan yang bersumber dari pokok-pokok pikiran ini, sehingga banyak menimbulkan multi interpretasi dalam pelaksanaan dan pengawasan. Berdasarkan hal ini, perlu kiranya dilakukan penulisan yang bersifat empiris, terutama untuk mencermati bagaimana penerapan Permendagri No. 86 Tahun 2017 dengan mengambil lokasi penulisan di Kota Bukittinggi. Dengan judul penelitian Pokok-Pokok Pikiran Sebagai Wujud Penyerapan Aspirasi Masyarakat Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjabaran di atas, rumusan masalah dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

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?

### **C. Tujuan Penulisan**

1. Untuk mengetahui, menganalisis dan menjelaskan proses penyerapan dan penghimpunan aspirasi masyarakat oleh DPRD Kota Bukittinggi;
2. Untuk mengetahui, menganalisis dan menjelaskan prosedur penyampaian dan pembahasan pokok-pokok pikiran DPRD Kota Bukittinggi;
3. Untuk menggali, menemukan, dan menganalisis kedudukan pokok-pokok pikiran DPRD dalam RKPD.

### **D. Manfaat Penulisan**

#### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Secara teoritis mampu memberikan sumbangsih keilmuan untuk ilmu pengetahuan di bidang hukum pemerintahan daerah;
- b. Untuk menambah pengetahuan bagi penulis maupun bagi akademisi hukum mengenai pelaksanaan pokok-pokok pikiran DPRD.

#### **2. Manfaat Praktis**

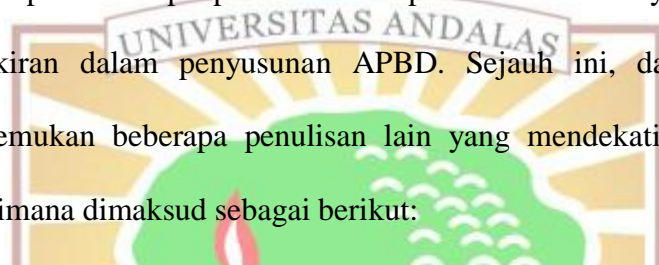
- a. Memberikan kontribusi terhadap lembaga legislatif terkhususnya kepada DPRD mengenai mekanisme pelaksanaan pokok-pokok pikiran dan kedudukan pokok-pokok pikiran dalam penyusunan anggaran;
- b. Dapat menjadi acuan bagi penulis maupun pihak lain untuk menjadi bahan penulisan atau rekomendasi kepada *Stakeholder*.

### **E. Keaslian Penulisan**

Berdasarkan penelusuran kepustakaan dan informasi, penulisan mengenai pokok-pokok pikiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Rencana Kerja Pemerintah

Daerah belum pernah diteliti sebelumnya. Keaslian dan kebaharuan 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 Mutiah<sup>7</sup> dan Muhammadin;<sup>8</sup>

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. Garfiana Mutiah (2020)**

Tesis ini yang diteliti dan ditulis oleh Garfiana Mutiah ini berjudul “Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pengelolaan APBD guna mewujudkan Pemerintahan yang baik di Kota Makassar”. Hasil Penulisan dari tulisan ini adalah bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum optimal atau tidak konsisten dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dalam hal penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah bersifat sumir tidak adanya deliniasi atas batas-batas kewenangan pengawasan yang jelas bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selanjutnya, Faktor kultur Anggota legislatif dan kultur masyarakat juga mempengaruhi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan pengawasan anggaran.

---

<sup>7</sup> “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.

<sup>8</sup> 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.

## **2. Muhammadin (2016).**

Tesis yang ditulis Muhammadin ini berjudul Efektivitas Alokasi Dana Aspirasi dalam Keterwakilan Politik, (Studi Fungsi Keterwakilan Politik Anggota DPRD Kota Singkawang Periode 2009-2014). Tesis ini diterbitkan oleh Jurnal Nestor Magister Hukum, ISSN- 0216-2091. Dengan rumusan masalah di antaranya, Untuk mengetahui bagaimana peranan DPRD Kota Singkawang Periode 2009-2014 dalam pengelolaan dana aspirasi sebagai bentuk keterwakilan politik. Hasil dari penulisan ini menjelaskan bahwa peran DPRD haruslah selalu mengutamakan kepentingan masyarakat luas, dimana masyarakat tidak hanya sebagai objek melainkan subjek atau pelaku dari pemerintah yang ada. Dapat dinilai secara umum bahwa upaya-upaya yang telah dilakukan DPRD Kota Singkawang dalam menyerap, menampung, serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat sudah optimal. Ini terlihat dari upaya-upaya yang ditempuh dalam memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya dan berpartisipasi sudah optimal.

Selain penjangkaran aspirasi dan kunjungan kerja secara formal yang dilakukan DPRD Kota Singkawang dalam menyerap aspirasi masyarakat, juga dilakukan penyerapan aspirasi masyarakat dengan cara-cara informal dimana hal ini kebanyakan adalah inisiatif dari masing-masing tiap anggota DPRD antara lain yaitu melalui kunjungan kerja informal, melalui kegiatan masing-masing partai, dialog dengan lembaga swadaya masyarakat atau lembaga pendidikan serta pendekatan kultural masyarakat setempat. Artinya bahwa peran DPRD haruslah selalu mengutamakan kepentingan masyarakat luas, dimana masyarakat tidak hanya sebagai objek melainkan subjek atau pelaku dari pemerintah yang ada. Dapat dinilai secara umum bahwa upaya-upaya yang telah dilakukan DPRD Kota Singkawang dalam menyerap, menampung,

serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat sudah optimal. Ini terlihat dari upaya-upaya yang ditempuh dalam memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya dan berpartisipasi sudah optimal.

Selain penjangkaran aspirasi dan kunjungan kerja secara formal yang dilakukan DPRD Kota Singkawang dalam menyerap aspirasi masyarakat, juga dilakukan penyerapan aspirasi masyarakat dengan cara-cara informal dimana hal ini kebanyakan adalah inisiatif dari masing-masing tiap anggota DPRD antara lain yaitu melalui kunjungan kerja informal, melalui kegiatan masing-masing partai, dialog dengan lembaga swadaya masyarakat atau lembaga pendidikan serta pendekatan kultural masyarakat setempat.

Dari kedua penulisan di atas, terdapat perbedaan dalam penulisan ini. *Pertama*, Fokus kepada fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pengelolaan APBD guna mewujudkan Pemerintahan yang baik di Kota Makassar”. *Kedua*, berfokus kepada penjangkaran aspirasi dan kunjungan kerja secara formal yang dilakukan DPRD Kota Singkawang dalam menyerap aspirasi masyarakat, juga dilakukan penyerapan aspirasi masyarakat dengan cara-cara informal melalui kegiatan masing-masing partai, dialog dengan lembaga swadaya masyarakat atau lembaga pendidikan serta pendekatan kultural masyarakat setempat. Sedangkan dalam penulisan ini, lebih difokuskan kepada proses penyerapan, penghimpunan, penelaahan, pembahasan, penganggaran dan tentang kedudukan pokok-pokok pikiran dalam penyusunan RKPD tingkat kota, khususnya di DPRD Kota Bukittinggi

## **F. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

Teori dikatakan sebagai seperangkat, konsep, definisi, dan proposisi-proposisi yang berhubungan satu sama lain, yang menunjukkan fenomena-fenomena. Teori dimaknai sebagai suatu konstruksi yang jelas, yang dibangun atas jalinan fakta-fakta. Teori pada



dasarnya menjelaskan suatu fenomena atau merupakan proses atau produk atau aktivitas, atau merupakan suatu sistem. Hakikat teori dari segi manfaatnya ada dua yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritis adalah sebagai alat dalam menganalisis dan mengkaji penulisan-penulisan yang dikembangkan oleh para ahli berupa penulisan-penulisan dalam bentuk hibah bersaing atau hibah kompetisi dan disertasi. Sedangkan manfaat praktis adalah sebagai alat atau instrumen dalam mengkaji dan menganalisis sebuah fenomena-fenomena yang timbul dan berkembang dalam masyarakat, bangsa, dan negara.

Kerangka teoritis dan konseptual adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, dalam penulisan tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan (*problem*) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan serta pisau analitis. Dalam penulisan ini, penulis akan menggunakan teori dan konsep sebagai berikut:

## **1. Kerangka Teoritis**

### **a. Teori Kedaulatan Rakyat**

Berkaca pada kejadian sejarah, pada mulanya teori ini muncul atas pembahasan mengenai kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan pemerintahan yang tirani. Teori kedaulatan rakyat ini diawali oleh teori kontrak sosialnya Rousseau yang menyatakan bahwa dalam suatu negara, kekuasaan rakyat sebagai yang tertinggi dalam hal ini melalui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak (*general will* *volonte generale*). *Volonte generale* harus berdasarkan kepentingan dari golongan yang terbanyak. Jadi apabila hanya kepentingan satu golongan yang diutamakan, walaupun mendapat suara terbanyak (*general*), maka bukan menjadi apa yang disebut kepentingan umum. Ajaran Rousseau ini terlalu murni, sedangkan apa yang dikatakan oleh Rousseau sebagai keputusan dari suara terbanyak (mayoritas) yang membawa kepentingan umum, tidak pasti selalu benar.

Apa yang didukung oleh suara terbanyak itu tidak lagi mempersoalkan tentang kebenaran yang hendak dikejar melainkan mempersoalkan tentang menang atau kalah. Disinilah letak penyelewengan dari sistem mayoritas yang tidak mengejar kebenaran lagi, melainkan mengejar kemenangan.

Kedaulatan bersifat sangat fundamental sifatnya. Kondisi ini apakah kedaulatan rakyat dapat berdiri sendiri, atau melainkan berkaitan dengan elemen-elemen lain, termasuk terkait dengan hukum sebagai institusi publik tertinggi yang sangat mendasar yang meletakkan negara sebagai subjek dari konstruksi hukum yang kemudian dikenal dengan negara hukum. Berdasarkan kedudukan teori kedaulatan rakyat dapat disimpulkan bahwasanya, teori kedaulatan rakyat menginginkan bahwasanya setiap mekanisme jalannya pemerintahan di sebuah negara berasal dan bersumber dari rakyat. Teori ini dipilih oleh penulis dalam upaya mendukung penulisan tesis ini.

Pada hakikatnya, dalam ide kedaulatan rakyat, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Selanjutnya untuk kemanfaatan bagi rakyatlah segala kegiatan ditujukan dan diperuntukkan segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Konsep kedaulatan rakyat yang diturunkan dalam konsep dana pikir yang berawal dari penyerapan aspirasi masyarakat sehingga dikelola dan diolah menjadi sebuah program yang diupayakan oleh DPRD tingkat kota. Pandangan ini berpijak pada asumsi bahwa negara merupakan suatu tatanan hukum nasional sehingga kedaulatan tertinggi terletak pada norma hukum yang secara hierarkis merupakan norma tertinggi (*Grundnorm*)<sup>9</sup> Kedaulatan hukum berpandangan bahwa

---

<sup>9</sup> Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, New York, Russel and Russel, Hlm. 124.

kekuasaan tertinggi dimiliki oleh hukum. Ada 3 (tiga) pengertian dalam ajaran ini, yaitu:

- 1) Kedaulatan hukum mengacu kepada kapasitas suatu tatanan untuk membuat aturan, hak, dan kewajiban bagi dirinya sendiri.
- 2) Kedaulatan hukum mengacu kepada suatu kompetensi organ legislatif
- 3) Menunjukkan adanya suatu keterkaitan norma dalam suatu hirarki hukum. Corak pemikiran kedaulatan hukum antara lain nampak dalam tulisan Hans Kelsen yang berpendapat bahwa kedaulatan terletak pada aturan-aturan konstitusi dalam suatu negara.

Substansi teori kebebasan menunjukkan adanya perkembangan dari perwakilan yang menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan perwakilan dari para pemilih, tetapi dari seluruh rakyat atau seluruh bangsa. Dengan demikian, lembaga perwakilan tidak terikat dengan pemilihnya dan secara hukum berhak “mengatasnamakan” rakyat dalam melakukan tindakan-tindakannya. Hans Kelsen mengkritik secara tajam teori kebebasan ini dengan menyatakan bahwa teori ini tak lebih sebagai kehendak ideologis untuk mempertahankan *the illusion that the legislator is the people*. Di samping itu, teori ini dinilai mereduksi lembaga perwakilan sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislatif semata-mata. Dengan kata lain, lembaga perwakilan merupakan bagian kekuasaan negara yang keberadaannya dalam rangka pembagian tugas kenegaraan semata. Dalam hal ini tidak ada pertanggungjawaban secara kepada para pemilihnya.<sup>10</sup>

#### **b. Teori Perwakilan**

Adalah suatu hal yang lazim dipahami bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau selanjutnya disebut UUD 1945 saja menganut

---

<sup>10</sup>*Ibid.* Hlm 292.

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.<sup>11</sup> 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”.

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,<sup>12</sup> 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

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS*, Malang, 2004, hlm. 3

sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” maka ada yang menafsirkan bahwa hanya MPR sajalah yang melakukan kedaulatan rakyat sehingga DPR yang merupakan wakil rakyat dipandang tidak melaksanakan kedaulatan rakyat.<sup>13</sup>

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.

Terdapat berbagai macam pandangan terhadap asal usul teori perwakilan. Secara teoritik terbagi atas:

**a. Teori Mandat**

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 mandat 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

---

<sup>13</sup> 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.

mandat baru yang disebut, mandate bebas adalah Ajaran ini 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.

**b. Teori Organ**

Teori ini dibangun oleh Von Gierke yang berkebangsaan Jerman. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti Eksekutif, Parlemen dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain. Maka sesudah rakyat memilih Lembaga Perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri Lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Teori ini juga didukung oleh George Jellinek yang menyatakan bahwa rakyat adalah organ yang primer, tetapi tidak dapat menyatakan kehendaknya maka harus ada organ sekunder yaitu Parlemen, jadi tidak perlu mempersoalkan hubungan antara si wakil dengan yang diwakili dari segi hukum.

**c. Teori Kebebasan**

Dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili. Menurut teori ini wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat.

**d. Teori Hukum Obyektif**

Menurut teori ini, dasar hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah, jadi ada pembagian kerja, rakyat pasti akan memilih wakilnya dan parlemen pasti akan menjalankan tugasnya. Dapat dikatakan bahwa perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakili), dalam hal mana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperoleh melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya.

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 maupun 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, fungsi fungsi 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.

### **c. Teori Partisipasi Publik**

Dalam kamus bahasa Indonesia, partisipasi adalah keikutsertaan seseorang dalam suatu kegiatan atau turut berperan atau peran serta.<sup>14</sup> Menurut Dr. Made Pidarta, partisipasi adalah keterlibatan seseorang atau beberapa orang dalam suatu kegiatan. Keterlibatan dapat berupa keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya (berinisiatif) dalam segala

---

<sup>14</sup>KBBI. Arti kata Partisipasi



kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung pencapaian tujuan dan tanggung jawab atas segala keterlibatan.<sup>15</sup>

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. Partisipasi dianggap sebagai layanan dasar dan bagian integral dalam *local governance*<sup>16</sup>

Konsepsi partisipasi masyarakat terkait secara langsung dengan ide demokrasi, dimana prinsip dasar demokrasi “dari, oleh dan untuk rakyat”, 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

---

<sup>15</sup>Made Pirdata.1990. *Perencanaan Pendidikan Partisipasi dengan Pendekatan system*. (Jakarta cipta, 1990) hlm.53

<sup>16</sup> Kell Antoft and Jack Novack, *Grassroots democracy: local Government Inthe maritimes* (Nova Scotia: Henson College, Dalhousie University, 1998. Hlm 81

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, yaitu<sup>17</sup>:

- 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, kegiatan produktif yang serasi, pengawasan sosial atas jalannya pembangunan, dan lainnya.
- c. Keterlibatan dalam memetik hasil dan manfaat pembangunan secara berkeadilan.

Dalam penelitian 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 dipermasalahan, namun pada sistem pemerintahan yang *bottom-up*, tingginya partisipasi masyarakat dapat dijadikan tolak ukur keberhasilan kebijakan tersebut.<sup>18</sup>

Masyarakat dalam berpartisipasi dapat dibedakan menjadi beberapa tingkatan.

Adapun Robert Chambers menyebutkan ada 3 model partisipasi yang dikemukakan

---

<sup>17</sup>Susanto. 2007. *Pengembangan KTSP dalam Perspektif Manajemen Visi* (Jakarta: Matapena). Hlm 15

<sup>18</sup> E. Mulyasa. 2004., *Menjadi Kepala Sekolah PROFESIONAL*, dalam konteks menyukkseskan MBS dan KBK (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya) Hlml 170

oleh para ahli.<sup>19</sup> Seperti menurut Arnstein yang mengemukakan bahwa partisipasi masyarakat terdapat 8 tingkatan, berbeda dengan Kenji dan Greenwood justru dalam membagi jenjang partisipasi dipersempit menjadi 5 tingkatan. Sedangkan VeneKlasen dengan Miller membagi jenjang partisipasi berjumlah 7 tingkatan.

**Bagan 1.1**  
**Jenjang Partisipasi Masyarakat**

Citizen control	Collective action	Self-mobilization
Delegated power		Interactive participation
Partnership	Co-learning	Functional participation
Placation	Cooperation	Participation for material incentives
Consultation	Consultation	Participation by consultation
Informing	Compliance	Passive participation
Therapy		Token participation or manipulation
Manipulation		

Source: Arnstein
Source: adapted from Kanji and Greenwood
Source: adapted from VeneKlasen with Miller

Jenjang partisipasi masyarakat dapat direncanakan sesuai dengan konteks dan kebutuhan tertentu. Dari ketiga model partisipasi masyarakat tidak ada klaim yang menegaskan sebagai satu-satunya jenjang yang paling benar dan yang paling otoritatif. Secara bentuk dasar, terdapat dua bentuk partisipasi, yaitu :

- a. Partisipasi horizontal, yaitu partisipasi diantara sesama warga atau anggota masyarakat, di mana masyarakat mempunyai kemampuan berprakarsa dalam menyelesaikan secara bersama suatu kegiatan pembangunan.
- b. Partisipasi vertikal, yaitu partisipasi antara masyarakat sebagai suatu keseluruhan dengan pemerintah, dalam hubungan di mana masyarakat berada pada posisi sebagai pengikut atau klien.

Dalam tesis kali ini, pembahasan mengenai partisipasi publik menjadi sangat penting dikarenakan untuk tercapainya konsep pembuatan kebijakan dengan

<sup>19</sup> Robert Chambers, *Ideas For Development*, (London: Earthscan, 2005), Hlm. 105

mekanisme *Top-down* dibutuhkan peranan aktif dari segala lini. Terdapat beberapa langkah yang dapat diambil untuk mendorong partisipasi lokal ke arah tercapainya program pemerintah :

- a. Berorientasi ke arah hubungan yang lebih efektif dengan masyarakat melalui pembangunan koalisi dan jaringan komunikasi.
- b. Peningkatan rasa tanggung jawab masyarakat untuk pembangunan mereka sendiri dan peningkatan kesadaran mereka akan kebutuhan mereka, masalah mereka, kemampuan mereka dan potensi mereka.
- c. Memperlancar komunikasi antar berbagai potensi lokal sehingga masing-masing dapat lebih menyadari perspektif partisipasi lain.
- d. Penerapan prinsip tertentu, yaitu tentang hidup, belajar merencanakan dan bekerja bersama-sama dengan rakyat.
- e. Peningkatan rasa tanggung jawab masyarakat untuk pembangunan mereka sendiri dan peningkatan kesadaran mereka akan kebutuhan mereka, masalah mereka, kemampuan mereka dan potensi mereka.
- f. Memperlancar komunikasi antar berbagai potensi lokal sehingga masing - masing dapat lebih menyadari perspektif partisipasi lain.
- g. Penerapan prinsip tertentu, yaitu tentang hidup, belajar merencanakan dan bekerja bersama-sama dengan rakyat.

Pembangunan yang dimaksudkan disini adalah perwujudan dari pengelolaan anggaran APBD oleh pemerintahan daerah setempat ataupun penggunaan dana pokok-pokok pikiran DPRD yang kebijakan tersebut berawal dari penyerapan aspirasi masyarakat (konstituen) dalam program reses. Dari gambaran di atas dapat diartikan bahwa metode meningkatkan partisipasi masyarakat dibutuhkan komunikasi yang baik dari *Top-Down* ataupun sebaliknya.

## 2. Kerangka Konseptual

### a. Aspirasi Masyarakat

Konsep mengenai aspirasi masyarakat disebutkan dalam beberapa undang-undang yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 161 yang menyebutkan:

*“Anggota DPRD kabupaten/kota berkewajiban memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan, mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan, memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota, menaati tata tertib dan kode etik, menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota, menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala, menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.”*

Sebagaimana yang dijelaskan pada poin latar belakang, penyerapan aspirasi masyarakat dilaksanakan setiap beberapa periode oleh anggota DPRD, sasaran dari kegiatan tersebut adalah masyarakat dalam artian para pemilih yang ia wakili di parlemen. Penyerapan aspirasi masyarakat yang nantinya dialokasikan dan disesuaikan dengan hasil reses anggota DPRD kepada masyarakat. Penyusunan pokok-pokok pikiran DPRD adalah kegiatan rutin yang dilaksanakan setiap tahun oleh anggota DPRD yang dibantu oleh Sekretariat DPRD. Proses input pokok-pokok pikiran DPRD diawali dengan pelaksanaan kegiatan Reses DPRD dalam rangka penyerapan aspirasi masyarakat dalam hal ini konstituen dari masing-masing anggota dewan. Kegiatan reses DPRD merupakan kegiatan untuk memperoleh masukan-masukan serta untuk menyerap dan menjaring aspirasi masyarakat/konstituen di masing-masing daerah pemilihan. Reses adalah kegiatan yang wajib dilakukan oleh setiap anggota DPRD, dilakukan satu kali setiap masa

sidang atau tiga kali dalam satu tahun. Dari hasil Reses, anggota DPRD selanjutnya meneruskan kepada pihak eksekutif dalam bentuk pokok-pokok pikiran untuk ditindaklanjuti sebagai bahan penyusunan Rencana Kerja (RKPD). RKPD 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.

#### **b. DPRD**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang disingkat DPRD merupakan lembaga perwakilan masyarakat yang berkedudukan di tingkat kota/kabupaten hingga provinsi, lembaga tersebut diisi oleh dewan-dewan yang terpilih melalui pemilu yang dilaksanakan sekali dalam lima tahun di Indonesia. 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 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-

konstitusional bagi perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah.

Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah menempatkan DPRD sebagai institusi yang sejajar dengan Kepala 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 daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun, dalam kenyataan sehari-hari, DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif. baik provinsi maupun kabupaten/kota, berhak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) 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. 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.

### **c. Pokok-Pokok Pikiran**

Sebagai lembaga yang mempunyai fungsi representasi, maka setiap anggota DPRD diwajibkan untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.<sup>20</sup> 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.

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

---

<sup>20</sup>Pasal 45 huruf (e) UU 32/2004 dan Pasal 351 UU 27/2009.



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.

#### **d. Perencanaan**

Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses untuk menentukan kebijakan masa depan, melalui urutan pilihan, yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam jangka waktu tertentu di daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017. Dalam ketentuan umum, rancangan-rancangan tersebut terbagi atas beberapa poin, di antaranya:


- 1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
- 2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak dilantik sampai dengan berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah.

- 3) Rancangan teknokratik RPJMD adalah rancangan dokumen perencanaan 5 (lima) tahunan yang disiapkan oleh dengan sepenuhnya menggunakan pendekatan teknokratik sebelum terpilihnya Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah.
- 4) Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
- 5) Rencana Strategis Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat dengan Renstra Perangkat Daerah adalah dokumen perencanaan Perangkat Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
- 6) Rencana Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat Renja Perangkat Daerah adalah dokumen perencanaan Perangkat Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
- 7) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang selanjutnya disingkat RPJPN adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
- 8) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang selanjutnya disingkat RPJMN adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahunan.
- 9) Rencana Kerja Pemerintah yang selanjutnya disingkat dengan RKP adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 1 (satu) tahun

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 277 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlu menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rancangan Peraturan Daerah Tentang 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 . Pada Pasal 73 dijelaskan mekanisme cara penyusunan RKPD sebagai bentuk tindak langsung dari hasil penyerapan aspirasi yang dilaksanakan oleh DPRD tingkat kota/kabupaten, yaitu:

*“Analisis gambaran umum kondisi Daerah, analisis rancangan kerangka ekonomi Daerah, analisis kapasitas riil keuangan Daerah, penelaahan rancangan awal Renja Perangkat Daerah, perumusan permasalahan pembangunan Daerah, penelaahan terhadap sasaran RPJMD, penelaahan terhadap arah kebijakan RPJMD, penelaahan terhadap kebijakan pemerintah pada RKP dan program strategis nasional, penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD, perumusan prioritas pembangunan Daerah, perumusan rencana kerja program dan pendanaan.”*



Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja , Pasal 12 ayat 3 yang berbunyi RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD yang memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan daerah, serta rencana kerja dan pendanaan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang disusun dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Program Strategis Nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat”.

Penyerapan aspirasi masyarakat yang nantinya dialokasikan dan disesuaikan dengan hasil reses anggota dewan kepada masyarakat.penyusunanpokok-pokok pikiran DPRD adalah kegiatan rutin yang dilaksanakan setiap tahun oleh anggota DPRD yang dibantu oleh Sekretariat DPRD. Proses input pokok-pokok pikiran DPRD diawali dengan pelaksanaan kegiatan Reses DPRD dalam rangka Penyerapan Aspirasi Masyarakat dalam hal ini konstituen dari masing-masing Anggota Dewan. Kegiatan reses DPRD merupakan kegiatan untuk memperoleh masukan-masukan serta untuk menyerap dan menjaring aspirasi masyarakat/ konstituen di masing-masing daerah pemilihan.Reses adalah kegiatan yang wajib dilakukan oleh setiap anggota DPRD, dilakukan satu kali setiap masa sidang atau tiga kali dalam satu

tahun. Dari hasil Reses, anggota DPRD selanjutnya meneruskan kepada pihak eksekutif dalam bentuk pokok-pokok pikiran untuk ditindaklanjuti sebagai bahan penyusunan Rencana Kerja (RKPD).

Implementasi dari perjalanan pokok-pokok pikiran DPRD dalam penulisan ini dengan melihat pemerintah Kota Bukittinggi. Pada periode 2014-2019, Walikota dan Wakil Walikota Kota Bukittinggi saat itu dengan visi “Terwujudnya Bukittinggi Kota Tujuan Pariwisata, Pendidikan, Kesehatan, Perdagangan dan jasa Berlandaskan Nilai-Nilai Agama dan Budaya”, perlu diakomodasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bukittinggi.

## **G. Metode Penulisan**

Untuk tercapainya tujuan dari manfaat penulisan sebagaimana yang telah diterapkan, maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagaimana yang telah diterapkan sebagai pedoman dalam pelaksanaan penelitian 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 sejauh mana implementasi pengaturan pokok-pokok pikiran DPRD yang diatur oleh Permendagri No. 86 Tahun 2017 di Kota Bukittinggi.

## 2. Sifat Penulisan

Penulisan ini bersifat deskriptif.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> Data ini diperoleh dengan cara observasi dan melakukan wawancara kepada beberapa pihak terkait di lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi, yaitu:

- 1) Anggota DPRD Kota Bukittinggi;
- 2) Kepala BAPPEDA Kota Bukittinggi;
- 3) Kepala Badan Keuangan Kota Bukittinggi;
- 4) Sekretaris DPRD Kota Bukittinggi;

---

<sup>21</sup> Nico Ngani, *Metode Penulisan dan Penulisan Hukum*, Pustaka Yustisia, 2012, hlm 68

<sup>22</sup> Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penulisan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 25

<sup>23</sup> Moleong, Lexy, J. 2004. *Metodologi Penulisan Kualitatif*. Remaja Rosda Karya. Bandung. Hlm 4

<sup>24</sup> Amiruddin, *Pengantar Metode Penulisan Hukum*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2006, hlm 30

## b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data-data yang diperoleh dari buku-buku sebagai pelengkap sumber data primer.<sup>25</sup> 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.

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota
- 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi 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

---

<sup>25</sup> Marzuki, Metodologi Riset, PT Hanindita, Yogyakarta, 1983, hlm 56

dipublikasikan, jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet, dan lain sebagainya.<sup>26</sup>

### 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.<sup>27</sup>

## 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.

### 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 interview. Adapun tujuan dari wawancara adalah untuk mengumpulkan informasi dan bukannya untuk merubah ataupun mempengaruhi pendapat responden.

---

<sup>26</sup> Maria, S.W. Sumardjono, Metodologi Penulisan Hukum, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2005, hlm. 14.

<sup>27</sup> *Ibid*

Responden penulisan yang akan diwawancarai itu meliputi anggota DPRD Kota Bukittinggi, Kepala Bappeda Kota Bukittinggi, Kepala Badan Keuangan 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.<sup>28</sup>Tujuan dari observasi adalah untuk mendeskripsikan setting, kegiatan yang terjadi, orang yang terlibat 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 objek penulisan.

## 5. Analisis Data

Berdasarkan data yang dikumpulkan, maka penulis melakukan analisis data secara kualitatif, yaitu dengan menafsirkan gejala yang terjadi. Analisis data yang

---

<sup>28</sup>Wahid Murni, *Cara Mudah Menulis Proposal Dan Laporan Penulisan Lapangan*. UM Press, Malang, 2008, hlm. 32



dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan yang bukan merupakan angka-angka dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang ada.<sup>29</sup>

## **H. Sistematika Penulisan**

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis membahas latar belakang dari permasalahan yang akan diteliti, serta dilanjutkan dengan rumusan masalah, tujuan dan manfaat yang hendak dicapai, kerangka teoritis dan konseptual, serta metode yang digunakan dalam penulisan, diakhiri dengan sistematika penulisan.

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Menjelaskan tentang tinjauan umum tentang otonomi daerah dan pemerintahan daerah, kedudukan DPRD Sebagai lembaga perwakilan di Daerah, dan perencanaan pembangunan daerah

### **BAB III : HASIL PENULISAN DAN PEMBAHASAN**

Menjelaskan pokok permasalahan tentang pelaksanaan pokok-pokok pikiran (Pokir) DPRD Kota Bukittinggi Tahun Anggaran 2020 di Kota Bukittinggi dan kedudukan pokok-pokok pikiran (Pokir) DPRD dalam RKPD di Kota Bukittinggi.

### **BAB IV : PENUTUP**

A. Kesimpulan

B. Saran

## **DAFTAR PUSTAKA**

---

<sup>29</sup> Ashofa Burhan *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, 2004, hlm\_ 20-21

