

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Era otonomi daerah menandai pergeseran paradigma pemerintahan sentralisasi masa Orde Baru menuju desentralisasi yang memberi kewenangan lebih luas kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri.¹ Penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat daerah memerlukan adanya perangkat dan lembaga daerah guna menjalankan fungsi serta kewenangan pemerintahan. Unsur pemerintahan daerah terdiri atas Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana terdapat dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.²

DPRD sebagai bagian dari unsur pemerintahan daerah memiliki fungsi dan kewenangan yang strategis dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan fungsi pemerintah pada tingkat daerah. DPRD memiliki 3 (tiga) yaitu fungsi pembentukan peraturan daerah bersama Kepala Daerah, fungsi anggaran untuk menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama dengan pemerintah daerah, dan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, kebijakan yang

¹ Lukman Santoso, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm.2.

² Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, (Bandar Lampung: Indepth Publishing, 2012), hlm. 52.

ditetapkan dan dijalankan oleh pemerintah daerah, serta APBD.³ Ketiga fungsi di atas dalam aspek praktisnya seringkali disebut dengan *three function* DPRD.⁴

DPRD sebagai lembaga representasi rakyat memiliki peran memperjuangkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat dalam agenda pembangunan daerah yang akan dibahas dan ditetapkan bersama dengan kepala daerah. Sehingga hubungan DPRD dengan kepala daerah merupakan substansi penting dalam penyelenggaraan politik pemerintahan daerah.⁵ UU Pemerintahan Daerah menentukan bahwa DPRD dan kepala daerah memiliki hubungan yang sejajar sebagaimana ketentuan pada ayat (1) Pasal 207 yang berbunyi “*Hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah didasarkan atas kemitraan yang sejajar.*”⁶ Sinergitas antara pemerintah daerah dengan DPRD telah diatur di dalam ketentuan Pasal 207 ayat (2) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di antaranya:

- a. persetujuan bersama dalam pembentukan Perda;
- b. penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD;
- c. persetujuan terhadap kerja sama yang akan dilakukan Pemerintahan Daerah;
- d. rapat konsultasi DPRD dengan kepala daerah secara berkala; dan
- e. bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

³ Erik Porawouw, “Tugas Dan Fungsi Dprd Propinsi Terhadap Kinerja Pemerintahan Daerah Menurut UU No 27 Tahun 2009,” *LEX ADMINISTRATUM* 2, No. 2 (2014): 2, <https://ejournal.unsrat.ac.id/V2/Index.php/Administratum/Article/View/4738>. hlm 48.

⁴ Dadang Suwanda dan Akmal Malik Piliang, *Penguatan Pengawasan DPRD Untuk Pemerintahan Daerah Yang Efektif* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2016), <http://eprints.ipdn.ac.id/12037/>. hlm 2.

⁵ Aryo Jati Ardipandanto et.al, *Peranan Dprd Dalam Pengambilan Kebijakan Daerah*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2020), hlm 6.

⁶ Lihat Pasal 207 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pelaksanaan ketentuan tersebut diwujudkan dengan bersama-sama merumuskan dan menetapkan perencanaan agenda pembangunan daerah melalui dokumen pembangunan daerah di antaranya Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintahan Daerah (RKPD).⁷ Pemerintah daerah dengan seluruh instansi terkaitnya membahas rancangan agenda pembangunan daerah melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Sedangkan DPRD sebagai mitra pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah memberikan peran aktif melalui penyusunan pokok-pokok pikiran DPRD sebagai hasil dari penyerapan aspirasi masyarakat pada masa reses.

Penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD adalah kajian dan tinjauan terhadap problematika pembangunan daerah yang diperoleh berdasarkan risalah rapat dengar pendapat dan rapat hasil penyerapan aspirasi masyarakat melalui agenda reses. Reses atau masa reses adalah masa dimana DPRD melakukan kegiatan di luar sidang untuk melakukan kunjungan kerja baik yang dilakukan anggota DPRD secara perseorangan maupun secara berkelompok untuk menyerap aspirasi dari masyarakat.⁸ Saran dan pendapat dari penyerapan aspirasi masyarakat berupa pokok-pokok pikiran DPRD

⁷ Lola Fitria Sari et.al, "Pengembangan Kapasitas Aparatur Sipil Negara Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Di Kabupaten 50 Kota Sumatera Barat," *Jurnal Pengabdian Kita* 6, no. 01 (2023): 01, <https://ojs.umb-bungo.ac.id/index.php/PKITA/article/view/929>. hlm 13.

⁸ Nurul Astri Haliza et.al, "Penganggaran Dana Pokok Pikiran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah", *Syntax Literate*, Jurnal Ilmiah Indonesia, Vol. 8, no. 1 (2023), hlm 143.

tersebut kemudian disampaikan secara tertulis kepada Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda).

Ketentuan tersebut diatur di dalam 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 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 Pemerintah Daerah (Permendagri Nomor 86 Tahun 2017) yang berbunyi:

“Dalam penyusunan rancangan awal RKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), 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.”⁹

Pokok-pokok pikiran DPRD merupakan instrumen penting dalam proses perencanaan dan pembangunan daerah, yang bertujuan memperkuat prinsip *check and balances* pada tingkat pemerintahan daerah guna mencegah dominasi kekuasaan eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kebijakan pemerintah yang memiliki orientasi kepada kepentingan dan kebutuhan masyarakat dihasilkan melalui adanya penyerapan aspirasi yang berkembang di tengah masyarakat. Untuk mendapatkan kebijakan yang

⁹ Lihat Pasal 78 Permendagri Nomor 86 Tahun 2017

partisipatif, perlu dilakukan komunikasi secara langsung terhadap masyarakat di daerah.¹⁰ Pokok-pokok pikiran DPRD merupakan salah satu fungsi dan kewenangan strategis yang dimiliki oleh DPRD untuk menyerap, menampung, dan memperjuangkan aspirasi dari masyarakat khususnya pada daerah pemilihan masing-masing dalam tahap perencanaan pembangunan daerah.¹¹

Formulasi pokok-pokok pikiran DPRD Sleman diawali dari pelaksanaan reses yang kemudian dituangkan ke dalam laporan hasil reses yang berisi usulan program dan permasalahan untuk disampaikan dalam penyusunan RKPD Kabupaten Sleman. Anggota DPRD Kabupaten Sleman melaksanakan kegiatan reses dalam 3 (tiga) kali masa sidang yang pada masing-masing masa sidang tersebut setiap anggota akan diberikan waktu selama 6 (enam) hari kerja untuk turun ke daerah pemilihannya masing-masing, melaksanakan reses, dan menyusun laporan berisi usulan program yang diperoleh dari aspirasi masyarakat pada kegiatan reses menjadi pokok-pokok pikiran DPRD.

Pokok-pokok pikiran DPRD Sleman pada dasarnya berbentuk usulan program yang harus diselaraskan dengan berbagai aspek seperti perencanaan pembangunan daerah, prioritas pembangunan daerah, kemampuan riil anggaran, serta visi-misi bupati sebagai kepala daerah yang seluruhnya

¹⁰ Budi Setiawan et.al, “Model Penjaringan Aspirasi Masyarakat Sebagai Upaya Peningkatan Kinerja Anggota Dprd,” *Sosiohumaniora* 15, no. 2 (2013): 151–57, <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v15i2.5741>. hlm 204.

¹¹ Yayuk Whindari et.al, “Tinjauan Hukum Peran DPRD Kota Malang dalam Penyerapan Aspirasi Masyarakat melalui Pokok Pikiran di Kelurahan Tanjungrejo”, *Al-Balad: Journal Of Constitutional Law*, no. 3, vol. 6 (2024). hlm 2-4.

terdapat dalam dokumen perencanaan daerah seperti RPJPD dan RPJMD. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Sleman dalam hal ini menyusun kamus usulan pokok-pokok pikiran DPRD Sleman yang berisi program dan kegiatan seluruh OPD teknis sebagai panduan untuk melakukan input usulan pokok-pokok pikiran DPRD Sleman.

Pada praktiknya, permasalahan dan aspirasi masyarakat yang sangat beragam tidak seluruhnya terakomodasi ke dalam program kegiatan yang tersedia di dalam kamus tersebut.¹² Namun demikian, pokok-pokok pikiran DPRD Sleman merupakan instrumen strategis untuk menjaring aspirasi masyarakat. Hal itu dikarenakan para anggota DPRD Sleman berjumpa secara langsung dengan konstituen pada daerah pemilihannya masing-masing. Dalam hal tersebut, setiap Anggota DPRD Sleman akan melakukan penjangkauan aspirasi masyarakat yang belum mampu terjangkau dengan optimal melalui pendekatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam hal ini unsur eksekutif.

Kabupaten Sleman dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1951 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950. Pada tataran empiris, Kabupaten Sleman sebagai daerah otonom dari Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)

¹² Wawancara dengan C. Wibisono Tanggono, S.H., Kepala Bagian Persidangan, 7 Februari 2026

menunjukkan dinamika pemerintahan daerah yang menarik untuk dikaji. Berdasarkan data statistik daerah Kabupaten Sleman 2024 yang dirilis Badan Pusat Statistik (BPS), Kabupaten Sleman mencakup luas wilayah sekitar 574,82 km² dengan jumlah populasi 1.179.382 pada pertengahan 2025.¹³ Jumlah populasi ini menjadikan Sleman sebagai kabupaten dengan jumlah penduduk terbanyak di DIY.¹⁴ Selain jumlah penduduk, kualitas sumber daya manusia (SDM) Kabupaten Sleman juga tercatat tinggi yang ditandai dengan IPM yang mencapai 85,71 pada tahun 2024, menjadi yang tertinggi di antara kabupaten dan kota se-DIY.

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini akan mengkaji urgensi pokok-pokok pikiran DPRD Sleman dalam penyusunan RKPD Kabupaten Sleman, sejauh mana akomodasinya, serta memahami dinamika yang terjadi dalam proses penyerapan dan penyelarasannya dalam mekanisme pembentukan RKPD Kabupaten Sleman. Hal tersebut perlu dikaji guna menguji sejauh mana pokok-pokok pikiran DPRD Sleman memiliki peran penting dalam mewujudkan sinkronitas fungsi DPRD dan eksekutif dalam merumuskan perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Sleman yang akomodatif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Meskipun telah terdapat penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan objek penelitian yaitu pokok-pokok pikiran DPRD, penelitian ini memiliki perbedaan substansial

¹³ <https://slemankab.bps.go.id/id/statistics-table/1/ODIjMQ==/luas-wilayah-banyaknya-penduduk-dan-kepadatan-penduduk-per-km2-menurut-kecamatan-di-kabupaten-sleman-2016.html>, diakses 9 Juni 2025

¹⁴ <https://birotapem.jogjapro.go.id/>, diakses 9 Juni 2025

karena berfokus pada sinkronisasi antara kamus usulan pokok-pokok pikiran DPRD Sleman dengan usulan pokok-pokok pikiran DPRD Sleman dalam mekanisme penyusunan RKPD Kabupaten Sleman, yang belum ditemukan dalam penelitian sebelumnya. Berdasarkan hal tersebut maka penulis memandang perlu untuk dilakukan penelitian dengan judul: “Urgensi Pokok-Pokok Pikiran DPRD Dalam Penyusunan RKPD Kabupaten Sleman.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis kemukakan di atas, maka dapat ditarik beberapa rumusan masalah pada penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Apa urgensi pokok-pokok pikiran DPRD dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman?
2. Sejauh mana pokok-pokok pikiran DPRD diakomodasi dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman?
3. Bagaimana dinamika penyerapan dan penyalasan pokok-pokok pikiran DPRD dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui urgensi pokok pikiran DPRD dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.

2. Untuk mengetahui tingkat akomodasi pokok-pokok pikiran DPRD dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.
3. Untuk mengetahui dinamika penyerapan dan penyalarsan pokok-pokok pikiran DPRD dalam mekanisme pembentukan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian dengan judul “Urgensi Pokok-Pokok Pikiran Dprd Dalam Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman” belum pernah diangkat menjadi judul penelitian di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan universitas yang lain. Apabila terdapat judul ataupun tema yang hampir menyerupai dengan judul dan tema penelitian yang diangkat oleh penulis, maka substansi pembahasannya berbeda karena dalam penelitian ini penulis mengumpulkan sumber dari berbagai literatur, seperti buku, jurnal, media elektronik, serta peraturan perundang-undangan yang terkait. Oleh karena itu, penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Adapun beberapa penelitian yang memiliki kemiripan telah penulis sajikan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel 1. 1 Penelitian Terdahulu

No	Penulis	Pembanding
----	---------	------------

1.	Erwin Laksamana	Judul : Peranan DPRD Dalam Pembangunan Daerah Melalui Pokok-Pokok Pikiran DPRD Sebagai Upaya Pembangunan Pada Tahun Anggaran 2021 Di Kalimantan Barat, Tesis, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2022. Rumusan Masalah : 1. Mengapa pokok-pokok pikiran DPRD menjadi hal penting dalam pembangunan daerah pada tahun 2021 di Kalimantan Barat ? 2. Bagaimana mekanisme peran DPRD Kalimantan Barat Tahun 2021 dalam pembangunan daerah melalui penyerapan pokok-pokok pikiran DPRD ? Persamaan : penelitian sama-sama membahas mengenai urgensi pokok-pokok pikiran DPRD dalam konteks fungsi Pembangunan daerah. Perbedaan : perbedaan penelitian penulis dengan tesis <i>a quo</i> adalah penelitian penulis terfokus pada urgensi pokok-pokok pikiran DPRD dalam penyusunan dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.
2.	Nurul Astri Haliza, dkk.	Judul : Penganggaran Dana Pokok Pikiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, Jurnal, Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia, 2023. Masalah penelitian : 1. Mekanisme pengusulan dana pokok pikiran DPRD Kota Bukittinggi serta mekanisme pengalokasiannya. 2. Bentuk pertanggungjawaban anggota DPRD kepada konstituennya terkait dengan realisasi aspirasi masyarakat yang diajukan melalui pokok-pokok pikiran dprd. Persamaan : penelitian sama-sama membahas mengenai urgensi pokok-pokok pikiran DPRD dalam konteks fungsi strategis DPRD melalui

		pokok-pokok pikiran DPRD pada ranah Pembangunan daerah. Perbedaan : perbedaan penelitian penulis dengan jurnal <i>a quo</i> adalah penulis membatasi dan memfokuskan penelitian pada dinamika yang terjadi dalam mekanisme penyelarasan dan penyerapan pokok-pokok pikiran DPRD Sleman pada pembentukan dokumen RKPD Kabupaten Sleman.
3.	Ellyzan, Andi Miftahul Farid	Judul : Optimalisasi Penataan Penganggaran Pokok-Pokok Pikiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Di Kabupaten Natuna, Jurnal, Jurnal Wedana, 2024. Rumusan masalah: 1. Apakah tugas pokok, fungsi dan kewenangan yang ada pada DPRD dalam menyusun pokok-pokok pikiran DPRD dalam rangkaian kegiatan penyusunan APBD? 2. Bagaimana mekanisme penyusunan Pokok-Pokok Pikiran DPRD di Kabupaten Natuna? 3. Apa kondisi akhir yang diharapkan? Persamaan : Kedua penelitian membahas mengenai pokok-pokok pikiran DPRD sebagai salah satu instrumen penyusunan dokumen perencanaan dan Pembangunan daerah. Perbedaan : Penelitian pada jurnal <i>a quo</i> lebih umum dan tidak membatasi objek pada dokumen perencanaan pembangunan tertentu, sedangkan penelitian penulis akan lebih fokus kepada dinamika hubungan antara pokok-pokok pikiran DPRD dan RKPD Kabupaten Sleman.

E. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan tentang Otonomi Daerah

Otonomi daerah lahir sebagai bagian dari perkembangan demokrasi yang menguat sejak Reformasi 1998 di Indonesia. Penerapan sistem ini dimaksudkan untuk mendorong kemajuan dan pertumbuhan wilayah berdasarkan potensi khas masing-masing daerah. Dalam konteks tersebut, keberadaan pemerintah daerah, khususnya pada tingkat kabupaten/kota, memiliki peran sentral sebagai penggerak utama dalam menjalankan prinsip-prinsip otonomi. Pembagian wilayah atau daerah di Indonesia secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang menentukan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas wilayah kabupaten dan kota, yang setiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.¹⁵ Secara praktis, kewajiban otonomi daerah dapat dimaknai sebagai kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakatnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung

¹⁵ Lihat Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

¹⁶ Kusnandar Marsono Putro et.al, “Implementasi Sistem Otonomi Daerah di Indonesia Beserta Dampak Penerapannya,” *JURNAL BEVINDING* 2, no. 02 (2024): 61–67.

jawabnya, kecuali untuk urusan yang secara khusus menjadi wewenang pemerintah pusat. Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, daerah diberikan hak otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan.

Desentralisasi yang diterapkan mensyaratkan adanya pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang terdiri dari dua jenis, yakni urusan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, seperti urusan luar negeri, pertahanan, keamanan, fiskal dan moneter nasional, yustisi, dan agama; serta urusan konkuren yang dapat dilaksanakan bersama oleh pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Untuk pembagian urusan konkuren, digunakan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi secara kumulatif dengan tetap memperhatikan keselarasan dan keadilan hubungan antar tingkatan pemerintahan.

Selain itu, terdapat pula urusan pilihan, yaitu urusan pemerintahan yang secara nyata ada serta berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai kekhasan dan potensi daerah masing-masing. Dengan demikian, pembagian urusan ini menjadi batas yang jelas dalam pelaksanaan otonomi, guna mencegah pengambilan kewenangan secara sepihak dan menghindari konflik antara pemerintah pusat dan daerah.¹⁷

¹⁷ Fatkhul Muin, "Otonomi Daerah Dalam Persepektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah," *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (2015), hlm.288.

2. Tinjauan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan, anggaran, dan pengawasan.¹⁸ Relasi antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah didasarkan pada prinsip kemitraan yang sejajar, bukan pada struktur hierarkis.¹⁹ DPRD berperan sebagai mitra sejajar Kepala Daerah dalam menjalankan fungsi legislasi, penganggaran, serta pengawasan, yang tercermin dalam proses pembentukan peraturan daerah dan penyusunan perencanaan pembangunan pada tingkat daerah.

Selanjutnya dalam PP No. 12 Tahun 2018 ditegaskan bahwa fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah, fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas dan menyetujui RAPBD bersama kepala daerah, fungsi pengawasan diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.²⁰ Ketiga fungsi ini menempatkan DPRD pada posisi strategis dan terhormat sebagai mitra sejajar pemerintah daerah dalam menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Dengan menjalankan fungsi-fungsi tersebut secara

¹⁸ Lihat Pasal 96 Ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁹ Lihat Pasal 207 Ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁰ Lihat Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

optimal, DPRD memegang amanah penting untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.²¹

Mekanisme kerja legislasi DPRD dapat ditempuh melalui tiga bentuk, yakni mekanisme konvensional, mekanisme review, dan penggunaan hak inisiatif. Dalam mekanisme konvensional, DPRD bersikap pasif dengan hanya membahas usulan rancangan peraturan daerah dari eksekutif hingga disetujui, namun dalam praktiknya kini DPRD juga mulai mendorong eksekutif untuk mengajukan rancangan peraturan daerah terutama terkait isu-isu strategis di daerah. Selanjutnya, melalui mekanisme *review*, DPRD melakukan pengkajian terhadap peraturan daerah lama maupun baru yang menimbulkan resistensi masyarakat, dengan tujuan menilai efektivitas pelaksanaannya dan membuka peluang revisi. Sementara itu, pada bentuk ketiga yaitu penggunaan hak inisiatif, DPRD membentuk panitia kerja untuk menyusun draft rancangan peraturan daerah yang kemudian dibahas secara internal dan selanjutnya diajukan bersama eksekutif hingga disahkan menjadi peraturan daerah.²²

Salah satu instrumen dalam fungsi fasilitasi dan penganggaran DPRD adalah pokok-pokok pikiran DPRD atau yang dikenal sebagai *pokir* yaitu hasil kajian terhadap permasalahan pembangunan daerah

²¹ Arifuddin Nurdin, "Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pembentukan Peraturan Daerah," *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 23, no. 1 (2020): 1, <https://doi.org/10.56087/aijih.v23i1.36>.

²² *Ibid.* hlm 61.

yang dihimpun dari risalah rapat dengar pendapat maupun penyerapan aspirasi masyarakat melalui kegiatan reses. Masa reses sendiri merupakan periode di mana anggota DPRD melakukan kunjungan kerja di luar masa sidang, baik secara individu maupun kelompok, guna menyerap aspirasi langsung dari masyarakat. Hasil dari kegiatan ini kemudian dirumuskan menjadi arah dan prioritas pembangunan serta usulan kebutuhan program atau kegiatan yang akan diakomodasi dalam perencanaan pembangunan tahunan. Penyusunan dokumen pokok-pokok pikiran DPRD dimaksudkan sebagai instrumen strategis DPRD dalam mengarahkan serta mengawasi pelaksanaan program pembangunan, sehingga dapat mendukung terwujudnya visi pembangunan daerah secara efektif.²³

Saran dan pendapat yang diperoleh dari hasil penyerapan aspirasi masyarakat oleh DPRD, yang dirumuskan dalam bentuk pokok-pokok pikiran, disampaikan secara tertulis kepada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA). Mekanisme ini sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 yang menyatakan yang menyatakan bahwa di 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

²³ Nurul Astri Haliza et.al, *Op.Cit.*, hlm 141–51.

dengan pencapaian sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang RPJMD.²⁴

3. Tinjauan tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan dokumen perencanaan pembangunan tahunan daerah yang menjabarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), yang pada gilirannya merupakan turunan dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD). RKPD berfungsi sebagai pedoman dalam penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), serta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).²⁵

Penyusunan RKPD mengacu pada Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah. Sesuai Pasal 16 ayat (1), tahapan penyusunan RKPD meliputi:

- a. persiapan penyusunan;
- b. penyusunan rancangan awal;
- c. penyusunan rancangan;
- d. pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang);
- e. perumusan rancangan akhir; dan
- f. penetapan oleh kepala daerah.

²⁴ Lihat Pasal 78 Ayat (2) Permendagri Nomor 86 Tahun 2017.

²⁵ <https://birokratmenulis.org/pokir-kebijakan-yang-terabaikan-sebuah-catatan-tentang-perencanaan-dan-penganggaran/>, diakses pada 5 Agustus 2025

Rancangan awal RKPD mencakup analisis kondisi daerah, kapasitas fiskal, isu strategis, serta penelaahan terhadap Rencana Kerja Perangkat Daerah (Renja PD), RPJMD, RKP nasional, dan program strategis nasional.²⁶ Pada tahap ini pula, Pokok-Pokok Pikiran DPRD dimasukkan sebagai saran dan pendapat yang dihimpun berdasarkan hasil reses dan penjangkaran aspirasi masyarakat.

F. Definisi Operasional

1. Definisi Urgensi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), urgensi diartikan sebagai keharusan yang mendesak atau hal yang sangat penting. Dengan demikian, urgensi dapat dipahami sebagai tingkat kepentingan suatu persoalan yang menuntut penanganan segera karena memiliki dampak signifikan jika diabaikan. Secara teoritis, konsep urgensi juga memiliki fungsi yang linear dengan mekanisme dan kualitas suatu perencanaan.

2. Definisi Pokok-Pokok Pikiran DPRD

Definisi Pokok-Pokok Pikiran DPRD menurut Pasal 78 Ayat (2) Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 adalah saran dan pendapat DPRD berdasarkan hasil reses/penjangkaran aspirasi masyarakat sebagai bahan perumusan kegiatan, lokasi kegiatan, dan kelompok sasaran yang selaras

²⁶ Lihat Pasal 78 Ayat (1) Permendagri Nomor 86 Tahun 2017

dengan pencapaian sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang RPJMD.

3. Definisi Penyusunan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), penyusunan berasal dari kata susun. Penyusunan adalah bentuk nominal yang menunjuk pada proses, cara, perbuatan menyusun atau hasil yang disusun

Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, penyusunan disebutkan sebagai salah satu tahapan dari pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu bagian dari rangkaian tahapan yang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dengan kata lain, penyusunan di sini dipahami sebagai tahap teknis atau operasional penyusunan naskah dan pokok muatan suatu aturan.²⁷

4. Definisi Rencana Kerja Pemerintah Daerah

Definisi Rencana Kerja Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 Angka 28 Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 adalah Rancangan Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

²⁷ Lihat Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

5. Definisi Kabupaten Sleman

Kabupaten Sleman adalah daerah kabupaten yang berada di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1951 tentang Perubahan Undang-Undang No. 15 Tahun 1950 Republik Indonesia untuk Penggabungan Daerah-Daerah Kabupaten Kulon-Progo dan Adikarto dalam Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi Satu Kabupaten dengan Nama Kabupaten Kulon-Progo.²⁸

G. Metode Penelitian

Metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Tipologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum dengan metode yuridis-empiris, artinya penelitian hukum berkaitan dengan penerapan atau pemberlakuan hukum normatif secara langsung pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi di dalam masyarakat.²⁹ Jenis yuridis empiris ini akan menguji terkait pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk mengungkapkan permasalahan

²⁸ Lihat Pasal 1 Angka 120 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2024 tentang Kabupaten Sleman di Daerah Istimewa Yogyakarta.

²⁹ Wiwik Sri Widiaty, Buku Ajar Metode Penelitian Hukum, (Yogyakarta: Publika Global Media, 2014), hlm 38.

di lapangan yang diteliti dengan berpegang pada ketentuan yang normatif mengenai pokok-pokok pikiran DPRD dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.

Penulis menggunakan doktrin, norma, asas hukum, serta wawancara secara langsung dengan ahli dan pihak yang terkait dengan sumber data dalam penelitian ini sehingga kemudian penulis juga menghimpun data dari masyarakat yang kemudian dianalisis dengan norma, prinsip, asas, dan teori yang berkaitan sehingga pada akhirnya penulis dapat memperoleh kesimpulan yang tepat terhadap penelitian yang dilakukan.

2. Pendekatan Penelitian

Metode penelitian yang penulis gunakan adalah sebuah pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan yang akan digunakan oleh penulis untuk menganalisis isi peraturan perundang-undangan yaitu yaitu Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan Daerah dengan peristiwa hukum di lapangan mengenai penerapan pokok-pokok pikiran DPRD dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.

3. Objek Penelitian

Pokok-pokok pikiran DPRD dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.

4. Subjek Penelitian

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman
 - 1) Y. Gustan Ganda, S.T. (Ketua)
 - 2) Respati Agus Sasangka, S.I.P. (Anggota Badan Anggaran)
- b. Sekretariat DPRD Kabupaten Sleman
 - 1) Heribertus Riswido, S.E., M.SE. (Kepala Bagian Keuangan, Perencanaan, dan Evaluasi)
 - 2) Claustantianus Wibisono Tanggono, S.H. (Kepala Bagian Persidangan)
 - 3) Wahyu Nugroho, S.H. (Kepala Sub Bagian Protokol dan Pelayanan Aspirasi)
- c. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Sleman
 - 1) Nandri Widiatmoko, S.E, M.M. (Kepala Bidang Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan).

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di beberapa Lokasi antara lain:

- a. DPRD Kabupaten Sleman
- b. Sekretariat DPRD Kabupaten Sleman
- c. Bappeda Kabupaten Sleman

6. Sumber Data Penelitian

Sumber data pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari hasil penelitian di lapangan melalui wawancara.
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, yang terdiri dari:
 - 1) Bahan Hukum Primer, adalah peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian yaitu:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945).
 - b) Undang-Undang Republik Indonesia. Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - c) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota.
 - e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 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 Pemerintah Daerah

- f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat.
 - g) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2021-2026.
 - h) Peraturan Bupati Sleman Nomor 22 Tahun 2025 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2026
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang berfungsi untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa buku-buku, atau literatur yang berkaitan dengan objek penelitian.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu Kamus.

7. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Teknik pengumpulan data primer dalam penelitian ini dilakukan melalui metode wawancara terbuka, dengan panduan pertanyaan yang telah dirancang secara sistematis sebelumnya. Wawancara dilaksanakan secara formal namun tetap dalam suasana kondusif dan santai, guna membangun hubungan komunikatif yang efektif antara

peneliti dan narasumber, tanpa mengabaikan fokus pada substansi permasalahan yang diteliti. Teknik ini dilaksanakan melalui kegiatan observasi lapangan secara langsung untuk memperoleh data empiris yang relevan dengan tujuan penelitian.

- b. Teknik pengumpulan data sekunder dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan yang mencakup penelusuran terhadap berbagai sumber hukum, seperti peraturan perundang-undangan yang relevan, doktrin hukum, serta pandangan para ahli. Selain itu, peneliti juga melakukan kajian terhadap literatur-literatur ilmiah yang mendukung analisis terhadap permasalahan yang dikaji.

8. Analisis Data

Analisis data yang penulis lakukan di dalam penelitian ini adalah dengan menerapkan pola analisis kualitatif, yaitu menggambarkan secara komprehensif mengenai kualitas serta karakteristik dari data-data yang dikumpulkan dan sudah diolah untuk dibuat sebuah kesimpulan.³⁰ Hasil dari analisis dalam penelitian ini disajikan secara deskriptif dengan tujuan untuk menguraikan data yang diperoleh melalui observasi, tanpa melalui proses pengujian statistik. Oleh karena itu, data yang dihimpun tidak diolah secara kuantitatif, melainkan dianalisis secara kualitatif untuk kemudian ditarik kesimpulan berdasarkan temuan empiris yang telah diperoleh penulis.

³⁰ Mohamad Mustari dan M. Taufiq Rahman, *Pengantar Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2012), hlm 68.

9. Kerangka Skripsi

Pembahasan dalam penelitian hukum ini disusun secara sistematis guna mempermudah analisis terhadap permasalahan yang dikaji. Struktur penulisan akan dibagi ke dalam empat bab utama, di mana masing-masing bab mencakup beberapa subbagian yang saling berkaitan. Adapun rincian sistematika pembahasan dalam setiap bab adalah sebagai berikut:

BAB I terdiri atas latar belakang masalah tentang pokok-pokok pikiran DPRD dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman; rumusan masalah; tujuan penelitian; orisinalitas penelitian; tinjauan pustaka; definisi operasional; dan metode penelitian.

BAB II berupa tinjauan umum yang membahas secara lengkap perihal tinjauan pustaka pada BAB sebelumnya. BAB II membantu dalam menjawab permasalahan mengenai pokok-pokok pikiran DPRD dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2025, sebagaimana tertera di BAB III.

BAB III membahas serta menganalisis jawaban berdasarkan rumusan masalah mengenai pokok-pokok pikiran DPRD dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman sesuai penelitian ini. Jawaban terhadap permasalahan dalam BAB ini berkaitan dengan penjabaran di BAB II. Kemudian, akan diringkas secara singkat, padat, dan jelas dalam bentuk kesimpulan di BAB IV.

Bab IV berisi kesimpulan dan saran yang disusun oleh penulis sebagai hasil akhir dari analisis terhadap permasalahan pokok yang berkaitan dengan peran pokok-pokok pikiran DPRD dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Sleman. Kesimpulan disajikan sebagai rangkuman atas jawaban masing-masing rumusan masalah yang telah dianalisis sebelumnya. Sementara itu, saran diberikan sebagai rekomendasi yang dapat dijadikan acuan bagi pembaca, khususnya bagi pihak yang bermaksud melanjutkan atau mengembangkan penelitian ini di masa mendatang.