

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Untuk memahami konsep dari partisipasi masyarakat, sebaiknya pembahasan terlebih dahulu diarahkan pada siapa yang berpartisipasi dan apa yang terkandung dalam istilah partisipasi. Telaah mengenai siapa yang berpartisipasi akan mengarah pada pembahasan tentang dua hal, yakni apa yang dimaksud dengan masyarakat dan bagaimana posisi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1. Masyarakat

Korten dalam Muluk (2006:39) menjelaskan istilah masyarakat yang secara populer merujuk pada sekelompok orang yang memiliki kepentingan bersama. Namun kemudian ia lebih memilih pengertian yang berasal dari dunia ekologi dengan menerjemahkan masyarakat sebagai “*an interacting population of organisms (individuals) living in a common location*”.

Menurut Suharto (2006:47) Masyarakat adalah sekelompok orang yang memiliki perasaan yang sama atau menyatu satu sama yang lainnya karena mereka saling berbagi identitas, kepentingan – kepentingan yang sama, perasaan memiliki, dan biasanya tinggal di satu tempat yang sama.

Berdasarkan berbagai pengertian masyarakat yang telah disebutkan di atas, maka masyarakat menurut peneliti adalah sekelompok orang yang hidup dan tinggal di wilayah yang sama serta bekerja bersama – sama untuk mencapai terkabulnya kepentingan bersama.

Berdasarkan peran masyarakat menurut *Wray et al* dalam Dwiyanto (2005:196) masyarakat berfungsi untuk menentukan visi pemerintah, masa depan yang ingin diwujudkan serta strategi untuk mencapai tujuan – tujuan tersebut. Masyarakat merupakan penasehat dari pemerintah ketika mereka akan membuat kebijakan yang menyangkaut kepentingan publik.

Menurut Khairul (2006:45) masyarakat merupakan elemen yang sangat penting dalam pemerintahan daerah sehingga partisipasinya dalam pemerintahan daerah merupakan aspek penentu berlangsung atau tidaknya otonomi daerah. Oleh sebab itu, aspirasi masyarakat menjadi hal yang paling dasar yang harus diserap agar tujuan dari adanya otonomi daerah dapat tercapai.

2. Partisipasi Masyarakat

Pembahasan selanjutnya mengenai kandungan apa yang tercakup dalam istilah partisipasi. Dengan mengutip apa yang diungkapkan dalam the Oxford Dictionary, Khairul (2006:46) memulai pembahasannya mengenai partisipasi sebagai “*the action or act of partaking, having or forming a part of*”. Dalam pengertian ini, partisipasi bisa bersifat transitif atau intrasitif, bisa pula

bermoral atau tak bermoral. Kandungan pengertian tersebut juga bersifat dipaksa atau bebas, dan bisa pula bersifat manipulative maupun spontan.

Isra (2010:282) menyebutkan partisipasi masyarakat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau perundang-undangan. Sedangkan Santosa dalam Isra (2010:282) menambahkan bahwa pengambilan keputusan publik yang partisipatif bermanfaat agar keputusan tersebut benar-benar mencerminkan kebutuhan, kepentingan serta keinginan masyarakat.

Menurut Adi dalam Salman (2009:20) partisipasi adalah keikutsertaan ataupun keterlibatan masyarakat dalam proses pengidentifikasi masalah, pengidentifikasian potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan alternatif solusi penanganan masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan juga keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi. Keikutsertaan masyarakat dalam berbagai tahap perubahan ini akan membuat masyarakat menjadi lebih berdaya dan dapat semakin memiliki ketahanan dalam menghadapi perubahan. Sebaliknya bila masyarakat tidak banyak dilibatkan dalam berbagai tahapan perubahan dan hanya bersikap pasif dalam setiap perubahan yang direncanakan pelaku perubahan (misalnya, pihak lembaga Pemerintah, LSM maupun sektor swasta), masyarakat cenderung akan menjadi lebih dependent (tergantung) pada pelaku perubahan. Bila hal ini terjadi secara terus menerus, maka ketergantungan masyarakat pada pelaku perubahan akan menjadi semakin meningkat.

Jadi dapat kita simpulkan bahwa partisipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat baik secara individu maupun kelompok dalam proses pengidentifikasian masalah, pembuatan keputusan, pelaksanaan kegiatan, maupun monitoring kegiatan baik secara sukarela maupun memiliki kepentingan demi kehidupan dan lingkungan mereka.

Tujuan dasar dari peran serta masyarakat atau partisipasi masyarakat menurut Hamidi (2007:41) adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) adalm rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang potensial terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest group*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan pengharapan dari masyarakat dan kelompok tertentu, untuk kemudian menuangkannya ke dalam suatu konsep. Pandangan dan reaksi masyarakat itu, sebaliknya akan menolong pengambil keputusan (*stake holder*) untuk menentukan prioritas, kepentingan dan arah yang pasti dari berbagai faktor.

Dalam penelitian ini, partisipasi masyarakat yang ingin dilihat dan diteliti adalah partisipasi masyarakat dalam tahapan proses pembuatan keputusan. Sedangkan bentuk partisipasi mayarakatnya berupa partisipasi dalam berupa sumbangan pemikiran. Dan jenis partisipasi masyarakatnya berbentuk pikiran (*pshycological participation*).

- Efektivitas Partisipasi

Keith Davis dalam Hamidi (2007:43) ada beberapa persyaratan agar dapat melaksanakan partisipasi secara efektif, persyaratan tersebut antara lain :

- 1) Waktu. Yang dimaksud disini adalah waktu untuk memahami pesan yang disampaikan oleh pemrakarsa (dalam hal ini anggota DPRD). Pesan tersebut mengandung informasi mengenai apa dan bagaimana serta mengapa perlu peran serta. Pesan – pesan itu disampaikan melalui komunikasi, yaitu usaha dan kegiatan untuk menumbuhkan pengertian yang sama antara pemrakarsa yang disebut sebagai komunikator dan penerima pesan/komunikan.
- 2) Subyek partisipasi hendaklah relevan atau berkaitan dengan organisasi dimana individu yang bersangkutan itu tergabung atau sesuatu yang menjadi perhatiannya/kepentingannya.
- 3) Partisipan harus memiliki kemampuan untuk berpartisipasi, artinya memiliki pola pikir yang setara dengan komunikator.
- 4) Partisipan harus memiliki kemampuan untuk melakukan komunikasi timbal balik, misalnya menggunakan bahasa yang sama atau sama – sama memahami, sehingga terciptanya pertukaran yang efektif/berhasil.
- 5) Para pihak yang bersangkutan bebas dalam melaksanakan peran tersebut, sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan. Dapat diartikan masyarakat berhak mendapatkan informasi dan akses secara terbuka sesuai dengan undang – undang yang berlaku.

B. Penyerapan Aspirasi Masyarakat

1. Aspirasi Masyarakat

Amirudin (2003:3) secara defenitif merumuskan, konsep dari aspirasi mengandung dua pengertian, aspirasi di tingkat ide dan aspirasi di tingkat peran struktural. Di tingkat ide, konsep berarti sejumlah gagasan verbal dari lapisan masyarakat manapun. Ditingkat peran dalam struktur adalah keterlibatan langsung dalam suatu kegiatan yang diadakan pemerintah.

Menurut Bank Dunia dalam Salman (2005:3) aspirasi adalah kemampuan untuk mempengaruhi dan mendukung dalam proses pembangunan. Jadi aspirasi masyarakat adalah kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat baik berupa keterlibatan langsung maupun berupa sejumlah gagasan verbal dari lapisan masyarakat manapun sehingga mempengaruhi dan mendukung dalam porses pembangunan. Prinsip dasar dalam melibatkan masyarkat secara langsung adalah bahwa apa yang disebut dengan melibatkan kepentingan rakyat hanya akan terjadi jika masyarakat itu sendiri yang ambil bagian. Dengan adanya keterlibatan rakyat itu sendiri maka dengan sendirinya pula akan menjadi penjamin bagi suatu proses baik dan benar. Abe dalam Salman (2009:22), beranggapan dengan melibatkan masyarkat maka secara langsung akan membawa tiga dampak penting yaitu : 1) Terhindar dari peluang terjadinya manipulasi. Karena dengan terlibatnya masyarakat maka akan memperjelas apa yang sebetulnya terjadi di masyarakat. 2) Memberikan nilai tambah dalam hal legitimasi rumusan perencanaan. Karena semakin banyak

masyarakat yang terlibat, maka akan semakin baik. 3) Dan juga dapat meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik di masyarakat.

Keterlibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah baik dalam proses pembuatan keputusan, sampai pada tahap pengawasan telah diatur dalam undang – undang. Misalnya Undang – Undang No. 10 Tahun 2004 tentang keterbukaan. Dalam Pasal 5 yang disebutkan bahwa masyarakat mempunyai kesempatan dalam proses pembuatan kebijakan, mulai dari tahap perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan. Selain itu Pasal 53 juga disebutkan bahwa masyarakat berhak memberi masukan secara lisan atau tertulis dalam proses pembuatan kebijakan. Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 juga disebutkan tujuan dari otonomi daerah adalah meningkatkan peran serta masyarakat daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Serta kewajiban anggota DPRD dalam Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti serta memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Dari penjelasan diatas, menunjukkan bahwa masyarakat memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi dan tuntutan, serta adanya peluang yang luas bagi anggota DPRD untuk mendengar, menghimpun dan memperjuangkan aspirasi masyarakat untuk menjadi program – program yang mampu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Dengan berkembangnya pelaksanaan demokrasi dan dengan adanya otonomi daerah, diharapkan masyarakat dapat berupaya secara optimal untuk memperbaiki kesejahteraannya melalui berbagai program pembangunan sesuai dengan kepentingan dan potensinya, serta pemerintah bertindak sebagai katalisator. Untuk itu para elit politik khususnya anggota DPRD yang berkewajiban untuk menyerap aspirasi masyarakat harus lebih dekat dengan masyarakat dan tidak lagi memandang masyarakat sebagai objek dari pembangunan, agar dapat membuat program yang bisa memecahkan masalah yang ada bukan memperbanyak masalah yang ada di masyarakat.

Menurut Archon Fung yang dikutip Salman (2009:25), secara umum dikenal tiga metode untuk memahami aspirasi rakyat yaitu :

- a) Luas lingkup partisipasi akan menentukan siapa saja yang berhak menyalurkan aspirasinya untuk mempengaruhi sebuah kebijakan. Terdapat lima model dasar yang membedakan luasnya ruang partisipasi bagi penyalur aspirasi rakyat; yang pertama, *self selected*, yaitu mekanisme yang sepenuhnya membebaskan masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya atau tidak. Kedua, *rekurtmen* terseleksi, yaitu hanya orang – orang tertentu yang memenuhi persyaratan saja yang memiliki hak untuk menyalurkan aspirasinya dalam proses pembuatan kebijakan. Ketiga, *random selection* yang juga sering dikenal dengan teknik polling, yaitu penyerapan aspirasi masyarakat dengan memilih secara acak beberapa individu yang dianggap mewakili masing – masing komunitas. Keempat, *lay stakeholders*, yaitu proses penyerapan aspirasi yang melibatkan

beberapa warga negara yang secara sukarela mau bekerja tanpa dibayar. Sekelompok warga diberi kepercayaan untuk memikirkan atau menangani suatu kebijakan tertentu. Kita sudah mengenal prinsip penyaluran aspirasi semacam ini, misalnya melalui Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan. Kelima, *Professional Stakeholders*, yaitu pembuatan kebijakan publik yang melibatkan tenaga – tenaga professional yang digaji atau diberi honorarium. Asumsinya, tenaga – tenaga professional ini memiliki kapasitas menemukan solusi terbaik untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat.

- b) Melihat jenis komunikasi yang terjadi antara pemerintah dengan warganya, apakah satu arah atau timbal balik. Model komunikasi timbal balik memberikan ruang yang lebih luas bagi proses penyerapan aspirasi yang lebih berkualitas.
- c) Melihat relevansi antara perkembangan aspirasi dengan substansi kebijakan. Semakin relevan produk kebijakan yang menghasilkan dengan persoalan riil yang berkembang di masyarakat, maka proses penyerapan aspirasi yang terjadi di masyarakat bisa dikatakan semakin berkualitas.

a. Bentuk – Bentuk Aspirasi

Di dalam Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah serta Tata Tertib DPRD tidak diatur lebih lanjut mengenai bentuk – bentuk aspirasi itu sendiri. Hanya disebutkan bahwa kewajiban DPRD :

“menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat”.

Namun menurut Marwati (2007:52) dalam aktifitas sehari – hari atau dilihat dari berbagai aspirasi yang masuk di DPRD, dapat kita jumpai beberapa bentuk aspirasi itu sendiri.

1) Aspirasi dalam bentuk tertulis

Yaitu aspirasi yang dituangkan dalam sebuah catatan yang ditujukan kepada ketua DPRD yang isinya tentang beberapa hal :

a) Tentang dukungan kepada seseorang / individu

Yakni aspirasi yang disampaikan kepada ketua DPRD yang kaitannya dengan dukungan kepada orang / individu akibat dari prestasi yang diraihinya atau yang berguna bagi pengambilan suara dalam pemilu.

b) Tentang pernyataan

Yaitu aspirasi tertulis yang disampaikan kepada ketua DPRD berupa pernyataan kesiapan, maupun pernyataan suatu kelompok dalam mendukung seorang pejabat untuk memperoleh kursi di dewan maupun kepala pemerintahan.

2) Aspirasi dalam bentuk lisan

Yaitu aspirasi yang disampaikan secara langsung dan terbuka di depan ketua DPRD atau dewan anggota lainnya apabila si pembawa aspirasi menginginkan jawaban secara langsung, maka hari itu pula anggota dewan

secara langsung memberikan jawaban yang dikehendaki oleh para demostran. Biasanya aspirasi dalam bentuk lisan ini dibacakan di depan anggota dewan untuk didengar.

3) Aspirasi dalam bentuk perseorangan

Biasanya aspirasi dalam bentuk perseorangan berupa pernyataan yang disampaikan secara tertulis ditujukan kepada ketua DPRD.

4) Aspirasi dalam bentuk unjuk rasa / demonstrasi

Aspirasi yang dituangkan ini biasanya dalam jumlah kelompok besar atau massa. Karena ada rasa simpati dan antipati terhadap sesuatu badan pemerintah dan simpati terhadap kelompok masyarakat. Unjuk rasa / demonstrasi diatur tersendiri dalam Undang – undang Nomor 9 Tahun 1999 tentang Kemerdekaan mengeluarkan pendapat di muka umum. Penyampaian aspirasi ini wajib melapor pada polisi setempat selambat – lambatnya 3 x 24 jam sebelum kegiatan dimulai.

5) Aspirasi dalam bentuk kunjungan kerja

Aspirasi ini didapatkan pada saat anggota DPRD melakukan kunjungan kerja ke suatu daerah.

Sedangkan di dalam Pedoman Umum Pengelolaan Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat DPR RI Tahun 2010, bentuk bentuk – aspirasi adalah sebagai berikut :

1) Aspirasi masyarakat secara langsung.

Berupa aksi Demonstrasi dan pengiriman delegasi ke bagian hubungan masyarakat.

2) Aspirasi masyarakat secara tidak langsung.

Aspirasi yang disampaikan baik kelompok maupun perseorangan secara tertulis melalui surat atau media elektronik (email) yang ditujukan kepada anggota dewan. Selain itu dapat juga dengan memberikan opini melalui surat kabar.

3) Aspirasi masyarakat melalui media elektronik atau secara Online.

Aspirasi yang disampaikan kepada anggota dewan melalui media elektronik, yaitu website resmi tanpa harus datang secara langsung atau mengirimkan berkas surat. Dapat juga melalui SMS center dan juga melalui operator telepon.

Dalam penelitian ini, aspirasi yang ingin dilihat adalah

1) Aspirasi dalam bentuk tertulis

Yaitu aspirasi yang dituangkan dalam sebuah catatan yang ditujukan kepada ketua DPRD yang isinya tentang beberapa hal :

a) Tentang dukungan kepada seseorang / individu

Yakni aspirasi yang disampaikan kepada ketua DPRD yang kaitannya dengan dukungan kepada orang / individu akibat dari prestasi yang diraihinya atau yang berguna bagi pengambilan suara dalam pemilu.

b) Tentang pernyataan

Yaitu aspirasi tertulis yang disampaikan kepada ketua DPRD berupa pernyataan kesiapan, maupun pernyataan suatu kelompok dalam mendukung seorang pejabat untuk memperoleh kursi di dewan maupun kepala pemerintahan.

2) Aspirasi dalam bentuk lisan

Yaitu aspirasi yang disampaikan secara langsung dan terbuka di depan ketua DPRD atau dewan anggota lainnya apabila si pembawa aspirasi menginginkan jawaban secara langsung, maka hari itu pula anggota dewan secara langsung memberikan jawaban yang dikehendaki oleh para demostran. Biasanya aspirasi dalam bentuk lisan ini dibacakan di depan anggota dewan untuk didengar.

3) Aspirasi dalam bentuk perseorangan

Biasanya aspirasi dalam bentuk perseorangan berupa pernyataan yang disampaikan secara tertulis ditujukan kepada ketua DPRD.

4) Aspirasi dalam bentuk kunjungan kerja

Aspirasi ini didapatkan pada saat anggota DPRD melakukan kunjungan kerja ke suatu daerah.

Segala bentuk aspirasi yang disampaikan kepada pemerintah maupun badan legislatif oleh masyarakat baik perseorangan maupun secara berkelompok, akan membentuk pendapat umum (*public opinion*). Menurut Cangara (2009:158) pendapat umum ialah gabungan pendapat perseorangan mengenai

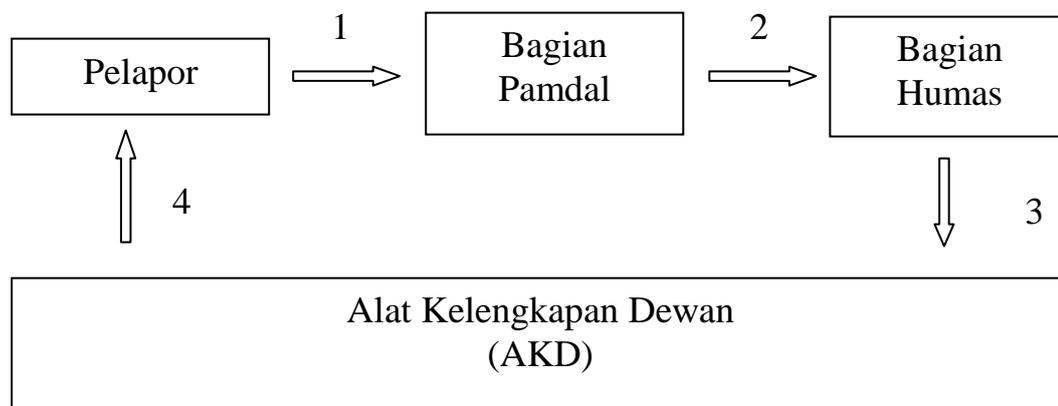
suatu isu yang dapat memengaruhi orang lain, serta memungkinkan seseorang dapat memengaruhi pendapat – pendapat tersebut. Ini berarti pendapat umum hanya bisa terbentuk kalau menjadi bahan pembicaraan umum, atau jika banyak orang penting (*elite*) mengemukakan pendapat mereka tentang suatu isu sehingga bisa menimbulkan pro atau kontra di kalangan anggota masyarakat.

Menurut Leonard W. Doob dalam Cangara (2009:158), suatu isu baru dapat dikatakan pendapat umum setelah masyarakat menyatakan pendapatnya. Sepanjang pendapat itu sifatnya orang perorangan, ia baru menjadi pendapat pribadi. Namun, perlu diketahui bahwa pendapat pribadi tidak bisa dipisahkan dengan pendapat umum sebab pendapat umum dibangun berdasarkan pendapat perorangan (pribadi) terhadap isu yang diminati oleh orang banyak. Jadi sebuah pendapat pribadi bisa saja menjadi bagian dari pendapat umum jika seseorang ikut terlibat dalam membicarakan masalah yang banyak dibicarakan oleh masyarakat, apalagi jika pendapat itu dikemukakan lewat media massa. Misalnya, kebijakan pemerintah untuk menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM), atau keputusan bupati untuk merelokasi pedagang kaki lima (PKL). Demikian juga halnya hasil riset yang dilakukan melalui jajak pendapat oleh orang yang tidak dikenal juga dapat dinilai sebagai pendapat umum.

b. Alur Pengelolaan Suatu Aspirasi

Dalam Buku Pedoman Umum Pengelolaan Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat DPR RI Tahun 2010, alur dari suatu aspirasi adalah sebagai berikut:

- 1) Pengelolaan aspirasi masyarakat secara langsung di DPR RI
 - a) Delegasi yang berkunjung langsung ke Alat Kelengkapan DPR (AKD) memberitahukan terlebih dahulu ke Bagian Hubungan Masyarakat Sekretariat Jenderal DPR RI.
 - b) Bagian Sekretariat AKD menginformasikan kepada Pimpinan AKD mengenai maksud dan tujuan kedatangan delegasi serta permasalahannya.
 - c) Bagian Sekretariat AKD memfasilitasi pertemuan delegasi / perorangan dengan Pimpinan AKD setelah waktu pertemuan ditentukan oleh AKD/Anggota.
 - d) AKD/Anggota menindaklanjuti hasil pertemuan tersebut, baik melalui Rapat – rapat di Alat Kelengkapan maupun melalui Kunjungan Kerja.
 - e) Bagian Sekretarian AKD membuat catatan rapat / laporan singkat hasil pertemuan.



Bagan I Alur Pengelolaan Aspirasi Secara Langsung
(sumber buku pedoman penyerapan aspirasi anggota DPR).

2) Pengelolaan Aspirasi Masyarakat secara tidak langsung

a) Melalui surat / email dibagi menjadi tiga tahap

i. Tahap pertama pencatatan surat masuk

Surat yang diterima oleh Sekretariat Pimpinan DPR RI atau Sekretariat AKD/Fraksi dilakukan proses pencatatan terlebih dahulu di bagian Tata Persuratan.

ii. Tahap kedua analisis / telaah surat / email

1. Proses analisis dilakukan di Bagian Pengaduan Masyarakat berdasarkan tupoksi dan dapat pula dilakukan di Sekretariat AKD.

2. Surat / email aspirasi yang ditujukan kepada Pimpinan DPR RI, selanjutnya dianalisis oleh bagian Pengaduan Masyarakat.

3. Surat / email yang ditujukan kepada Pimpinan AKD, setelah di administrasi dan dianalisis di Bagian Pengaduan Masyarakat selanjutnya diproses lebih lanjut oleh bagian Sekertariat AKD.
4. Analisa surat / email dilakukan dengan mengacu kepada peraturan perundang – undangan yang berlaku.

iii. Tahap ke tiga Pembuatan Surat Tindak Lanjut

1. Proses tindak lanjut dilaksanakan berdasarkan arahan / disposisi Pimpinan DPR RI atau Pimpinan AKD.
2. Surat tanggapan atau tindaklanjut dibuat berdasarkan hasil analisis yang telah mendapat persetujuan dan arahan Pimpinan DPR RI.
3. Surat tanggapan atau tindak lanjut yang ditujukan kepada AKD untuk proses lebih lanjut ditandatangani oleh Sekertariat Jenderal atas nama Pimpinan DPR RI.
4. Surat Tanggapan atau tindaklanjut yang ditujukan kepada pelapor yang bersifat pemberitahuan bahwa suratnya telah disampaikan ke AKD ditandatangani oleh Kepala Biro Pengawasan Legislatif atas nama Sekertariat Jenderal DPR RI.

b) Melalui opini pembaca surat kabar

Penyampaian aspirasi berupa keluhan, kritikan terkait dengan kelembagaan yang disampaikan perorangan atau kelompok masyarakat melalui surat kabar, akan ditangani oleh biro hubungan masyarakat sekretariat Jenderal DPR RI melalui penyampaian jawaban atau tanggapan secara tertulis pada surat kabar tersebut setelah melakukan koordinasi atas permasalahan tersebut dengan unit kerja terkait.

3) Melalui Media elektronik atau secara online

Aspirasi secara online yang disampaikan kepada DPR RI melalui website resmi. Secara umum, aspirasi masyarakat secara online, dapat dikelompokkan sebagai berikut :

a) Aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada Pimpinan DPR RI.

Aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada Pimpinan DPR RI menjadi lingkup tugas dan tanggung jawab bagian pengaduan masyarakat.

b) Aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada Pimpinan AKD

Aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada Pimpinan AKD menjadi lingkup tugas dan tanggung jawab kesekretariatan AKD.

4) Alur aspirasi dengan menggunakan media elektronik berupa SMS maupun operator telepon

Penyampaian aspirasi berupa keluhan, kritikan terkait dengan kelembagaan yang disampaikan perorangan atau kelompok masyarakat melalui SMS center dan hotline, akan ditangani oleh Bagian Pengaduan Masyarakat melalui penyampaian jawaban atau tanggapan secara langsung tersebut setelah melakukan koordinasi atas permasalahan tersebut dengan unit kerja terkait.

2. Fungsi Komunikasi Politik dalam Menyerap Aspirasi Masyarakat

Fungsi komunikasi politik menurut Cangara (2009:40) adalah sebagai berikut :

- a. Memberikan informasi kepada masyarakat terhadap usaha – usaha yang dilakukan lembaga politik maupun dalam hubungannya dengan pemerintah dan masyarakat.
- b. Melakukan sosialisasi tentang kebijakan, program, dan tujuan lembaga politik.
- c. Member motivasi kepada politisi, fungsionaris, dan para pendukung partai.
- d. Menjadi platform yang bisa menampung ide – ide masyarakat sehingga menjadi bahan pembicaraan dalam bentuk opini publik.
- e. Mendidik masyarakat dengan pemberian informasi, misalnya sosialisasi tentang cara – cara pemilihan umum dan penggunaan hak mereka sebagai pemberi suara.

- f. Memupuk integrasi dengan mempertinggi rasa kebangsaan guna menghindari konflik dan ancaman berupa tindakan separatis yang mengancam persatuan nasional.
- g. Menciptakan iklim perubahan dengan mengubah struktur kekuasaan melalui informasi untuk mencari dukungan masyarakat luas terhadap gerakan reformasi dan demokratisasi.
- h. Meningkatkan aktivitas politik masyarakat melalui siaran berita, agenda setting, maupun komentar – komentar politik.
- i. Menjadi pengawas dalam membentuk terciptanya good governance yang transparansi dan akuntabilitas.

C. DPRD Sebagai Lembaga Penyerap dan Penyalur Aspirasi Masyarakat

1. Pengertian Lembaga Legislatif

Menurut Miriam Budardjo (2007:315) badan legislatif adalah lembaga yang “*legislate*” atau lembaga pembuat undang-undang. Anggota -anggotanya dianggap mewakili rakyat, nama lain yang sering dipakai adalah parlemen. Di Indonesia, lembaga legislatif terbagi menjadi dua bagian, yaitu lembaga legislatif pusat (DPR) dan lembaga legislatif daerah (DPRD). Lembaga legislatif mempunyai tugas yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan DPRD, adalah unsur lembaga pemerintahan daerah yang berfungsi sebagai lembaga legislatif

Daerah. DPRD juga merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan mempunyai fungsi dan tugas dalam pemerintahan di daerah.

2. Peran dan Fungsi Lembaga Legislatif

Menurut Ramlan Surbakti (1992:176) secara umum fungsi Lembaga Legislatif dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. *Policy Making*. Merumuskan kebijakan umum yang sesuai dengan tuntutan masyarakat;
- b. *Budgeting*. Menyusun anggaran penerimaan dan belanja negara.
- c. *Controlling*. Mengawasi pelaksanaan undang – undang dan penerimaan dan penggunaan anggaran.

Untuk melaksanakan fungsi tersebut di atas, maka para anggota DPRD ini memiliki sejumlah hak dan kewajiban. Hak-hak tersebut menurut Surbakti (1992;176) antara lain: (a) hak inisiatif, yaitu hak anggota legislatif untuk berinisiatif mengajukan Rancangan Undang-Undang; (b) hak budgeting, yaitu hak untuk membuat dan menetapkan anggaran bersama eksekutif; (c) hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijaksanaannya di suatu bidang; (d) hak angket, yaitu hak untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu; dan (e) hak menyatakan pendapat, yaitu hak untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya.

Menurut Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tugas dan wewenang DPRD antara lain :

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- i. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; dan

- j. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Menurut Pasal 43 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hak dan kewajiban anggota DPRD lebih rinci adalah sebagai berikut :

1. Anggota DPRD mempunyai hak
 - a. mengajukan rancangan Perda.
 - b. mengajukan pertanyaan.
 - c. menyampaikan usul dan pendapat.
 - d. memilih dan dipilih.
 - e. membela diri.
 - f. Imunitas.
 - g. Protokoler.
 - h. keuangan dan administratif.
2. Anggota DPRD mempunyai kewajiban:
 - a. mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
 - b. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - d. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;

- e. menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
- g. memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
- h. menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD;
- i. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

DPRD berfungsi sebagai lembaga penyerap dan penyalur aspirasi masyarakat. Ini sesuai dengan kewajiban para anggota DPRD menurut Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 43 dimana para anggota DPRD berkewajiban untuk dapat menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat serta memperjuangkannya hingga menjadi suatu kebijakan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah. Dikarenakan fungsi dari lembaga legislatif itu sendiri menurut Surbakti (1992:176) adalah sebagai *policy making*, dimana para anggota DPRD dituntut untuk dapat merumuskan kebijakan umum yang sesuai dengan tuntutan masyarakat. Selain itu anggota DPRD memiliki kewajiban memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya kepada masyarakat di daerah pemilihannya. Sehingga dapat disimpulkan DPRD khususnya DPRD Bandar Lampung yang dianggap

sebagai lembaga legislatif yang ada di daerah dapat pula berfungsi sebagai lembaga penyerap dan penyalur aspirasi masyarakat.

D. Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah di Daerah

Salah satu implikasi dari Undang – Undang Otonomi Daerah adalah dengan Pembatasan kekuasaan dan kewenangan pemerintah baik di tingkat pusat dan daerah, upaya memberikan kewenangan yang lebih besar terhadap lembaga DPR dan DPRD, sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Hal ini di tunjukan untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan dan kewenangan yang pada akhirnya menimbulkan dampak terjadinya sistem pemerintahan yang korup, dan penuh dengan KKN. Pemerintah yang bersih, transparan dan akuntabel akan mendapatkan kepercayaan yang lebih dari masyarakat. Menurut Miriam Budiarjo (2007:106) “ kepala daerah mempunyai kedudukan yang sama tinggi dengan DPRD”. Dengan kedudukan yang sama tinggi itu diharapkan akan lebih mudah untuk menjalin kerjasama yang serasi dalam suasana kemitraan

UU No. 32 Tahun 2004 memberikan amanah akan Hak DPRD sebagai lembaga pengawasan politik atas pelaksanaan peraturan daerah, pelaksanaan keputusan kepala daerah, pelaksanaan SPBD, pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah, disamping memiliki fungsi pengawasan politik tersebut, DPRD juga memiliki hak-hak sebagai suatu kelembagaan politik di daerah, antara lain Meminta pertanggungjawaban kepala daerah, Meminta keterangan

kepala pemerintah daerah, mengadakan penyidikan, menentukan SPBD dan sebagainya

Dengan adanya kedua hak diatas diharapkan akan terjadi perubahan yang lebih harmonis sehingga terbentuk kesejahteraan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif daerah dan dasar kemitraan. Perubahan ini tidak hanya menghasilkan suatu sistem hubungan kerja atas dasar kemitraan saja, namun lebih dari itu yaitu keberhasilan tugas pemerintah yang diemban oleh badan legislatif dan badan daerah dalam menyerap menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Sistem *checks and balances* antara kekuasaan badan eksekutif daerah dengan kekuasaan legislatif daerah sangat diperlukan untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan dimana sebuah korupsi hanya bisa dihindari apabila fungsi dan peran DPRD itu sendiri dapat berjalan secara efektif.

Dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat maka kewajiban DPRD adalah memperhatikan dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berdasarkan pada program pembangunan pemerintah dalam hal ini perjuangan untuk menampung aspirasi dan partisipasi rakyat sudah di patok untuk kepentingan program pembangunan pemerintah yang dalam prakteknya masih sering melanggar hak-hak asasi warga Negara.

Kedudukan DPRD dalam sistem desentralisasi sangat begitu menonjol dan menunjukkan karakter yang betul-betul dapat mengawasi jalanya

pemerintahan dalam melakukan pembahasan tentang fungsi-fungsi, peran dan kedudukan DPRD ini harus dipahami apakah peran dan kedudukan itu bersifat sebagai anggota ataukah sebagai lembaga. Hal ini disebabkan peran dan kedudukan sebagai anggota, mempunyai konsekuensi hukum yang berbeda karena setiap anggota mempunyai peran dan kedudukan yang sama sebagai anggota dewan dan tidak secara otomatis bahwa pendapat lembaga DPRD merupakan pendapat masing-masing di DPRD.