

**URGENSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYAMPAIAN  
ASPIRASI MASYARAKAT TERHADAP PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI  
INDONESIA**

**Yoga Pratama Widiyanto <sup>(1)</sup>**

**Zainuri <sup>(2)</sup>**

**<sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup> Fakultas Hukum Universitas Wiraraja**

pratama\_widiyanto@yahoo.co.id <sup>(1)</sup>

zainuri@wiraraja.ac.id <sup>(2)</sup>

**ABSTRAK**

*Menetapkan aturan dalam suatu negara hukum harus melalui proses yang panjang. Karena nantinya hukum yang dihasilkan juga harus memberikan manfaat yang luas, maka semua pihak mulai dari seperti masyarakat, ahli dan pihak lainnya yang berwenang harus turut serta berpartisipasi dalam pembuatan hukum tersebut. Salah satu lembaga negara di tingkat daerah untuk mewadahi aspirasi masyarakat daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun dalam semua peraturan yang berlaku, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak memiliki tugas, gungsi serta kedudukan bahkan kekuatan hukum untuk mengatarkan aspirasi masyarakat di tingkat daerah dalam proses penyusunan undang-undang yang kemudian membuat ketimpangan demokrasi terjadi di Indonesia.*

***Kata Kunci :*** Undang-undang, Aspirasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

## A. PENDAHULUAN

Berdirinya suatu negara, setidaknya harus memenuhi beberapa syarat. Beberapa syarat tersebut adalah adanya penduduk atau rakyat, adanya wilayah, adanya pemerintahan dan syarat deklaratif yaitu ada pengakuan dari negara lain. Oleh karena itu, dalam menjalani kehidupan berbangsa serta bernegara tentu saja harus ada suatu aturan yang mengatur bagaimana seluruh warga negara termasuk pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing. Hal ini diperlukan agar tidak terjadi *abuse of power* atau pemerintah yang melakukan penyalahgunaan terhadap kekuasaan yang dimilikinya. Selain itu, aturan juga diperlukan agar masyarakat yang hidup di dalam suatu negara mendapat kepastian mengenai hak dan kewajibannya serta mendapat keadilan.

Mekanisme penyusunan peraturan di dalam suatu negara, idealnya harus dilakukan dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kehidupan sosial masyarakat yang hidup di dalamnya. Agar kemudian aturan yang digunakan dapat diterima oleh masyarakat untuk kemudian dapat dirasakan manfaatnya oleh banyak pihak.

Salah satu prinsip yang dibutuhkan dalam penyusunan peraturan perundang-

undangan adalah prinsip keterlibatan warga negara atau lebih sederhana disebut sebagai prinsip demokrasi. Penampungan seluruh aspirasi dari warga negara sangat dibutuhkan untuk membentuk suatu aturan perundang-undangan karena pada dasarnya aturan yang berlaku akan dikembalikan dan digunakan untuk kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sejalan dengan konsep demokrasi, pemerintahan di dalam suatu negara merupakan pemerintahan yang kemudian dilakukan oleh rakyat. Hanya saja, pada zaman modern seperti sekarang ini, pemerintahan tidak lagi diartikan diharuskan bersifat langsung maupun tidak langsung atau secara perwakilan. Berdasarkan hal itu kemudian kekuasaan pada pemerintahan dibagi menjadi melalui beberapa fungsi melalui pengaruh *Montesquieu* yang masing-masing terdiri dari fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif. Konsepsi demokrasi selalu menempatkan rakyat pada posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan, walau pada praktik dan penerapannya banyak terjadi perbedaan antara negara yang satu dengan negara yang lain. Karena berbagai varian implementasi demokrasi tersebut, maka di dalam literatur kenegaraan dikenal beberapa istilah demokrasi yang beberapa diantaranya sudah

banyak diketahui oleh banyak orang, misalnya demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan beberapa lagi.

Indonesia sebagai negara hukum, idealnya menggunakan sistem demokrasi dalam pembuatan Undang-undang. Secara formal, pada pasal 96 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 yang telah diperbaharui menjadi Undang-undang nomor 15 tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menjamin keterlibatan warga negara untuk kemudian terlibat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan di legislatif.

Berbagai macam fenomena yang terjadi belakangan ini kebijakan publik khususnya undang-undang yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kerap kali mendapat penolakan dari masyarakat dan sejumlah pihak. Sebut saja salah satu contohnya adalah *Omnibus Law*, penolakan undang-undang revisi KPK dan masih banyak lainnya. Banyak penolakan oleh masyarakat yang kemudian dimobilisasi oleh mahasiswa ini berlangsung mulai dari tingkat pemerintahan daerah hingga ke tingkat pusat. Dalam melakukan aksi di

tingkat daerah mahasisnya menyampaikan aspirasinya untuk menolak apa yang menjadi pemerintahan pusat. Gelombang penolakan tersebut berisi tuntutan agar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah turut menyampaikan aspirasinya kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Namun dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur segala jenis tugas dan fungsi lembaga negara, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak memiliki kekuatan hukum dan hak untuk menyampaikan aspirasi masyarakat di daerahnya mengenai penolakan kebijakan publik berupa undang-undang yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sehingga dapat disebut bahwa penyampaian aspirasi penolakan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi sia-sia akibat tidak adanya kekuatan hukum DPRD untuk menyampaikan aspirasi masyarakatnya ke tingkat pusat. Ditinjau dari Undang – undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengenai tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga sejalan dengan pembahasan di atas.

Fenomena ini menjadi masalah yang serius dan merupakan salah satu bentuk

celah yang harus segera di atasi dalam sistem demokrasi karena aturan yang berlaku tidak memberikan wadah yang ideal, efisien dan mudah bagi setiap lapisan masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya terhadap pembentukan Undang-undang di Indonesia.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1) Pengertian Aspirasi**

Aspirasi adalah suatu keinginan yang kuat atau cita-cita. Dalam pengertian yang lain aspirasi adalah harapan perubahan yang lebih baik dengan tujuan untuk meraih keberhasilan di masa depan. Aspirasi akan mengarahkan aktivitas individu untuk lebih fokus pada pencapaian tujuan tujuan tersebut Arti aspirasi juga adalah keinginan yang sangat kuat yang ditandai dengan usaha untuk meraih sesuatu hal yang dipandang lebih tinggi dan lebih bernilai dari keadaan sekarang.

Keinginan ini bisa berupa peningkatan status individu maupun keinginan yang bersifat *extreme*, terlalu berani ataupun tidak wajar Aspirasi juga dapat diartikan secara definitif mengandung dua pengertian, aspirasi di tingkat ide dan aspirasi di tingkat peran struktural. Di tingkat ide, konsep aspirasi berarti sejumlah gagasan atau ide verbal dari lapisan masyarakat manapun. Kini dalam suatu forum formalitas yang

dituangkan dalam bentuk usulan kegiatan pembangunan.

### **2) Proses Penyusunan Undang-undang**

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan menyebutkan ada 5 tahapan dalam proses pembentukan undang-undang:

1. Tahap Perencanaan
2. Tahap Penyusunan
3. Tahap Pembahasan
4. Tahap Pengesahan dan
5. Tahap Pengundangan

Keberadaan masyarakat dibolehkan terlibat dalam tahap perencanaan hingga tahap pembahasan. Masyarakat juga bahkan diperbolehkan menyampaikan aspirasinya melalui surat, elektronik hingga menyampaikan secara langsung kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu juga Ditegaskan melalui Pasal 81 dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MD 3 disebutkan secara jelas bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kewajiban untuk :

1. Memegang teguh dan mengamalkan pancasila
2. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara
3. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.

(seluruh poin diatas tercantung dalam poin a,f dan j pasal 81 tentang kewajiban DPR dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3). Oleh karenanya aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang harus ditampung dan ditindak lanjuti oleh wakil rakyat yaitu Dewan Perwakilan Rakyat. Namun siapa yang tahu apakah Dewan Perwakilan Rakyat benar-benar menampung dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat, karena dalam Undang-undang yang sama mengenai tugas dan fungsi DPR tidak mengatur mengenai sanksi bagi anggota DPR yang tidak menjalankan kewajiban tersebut. Dapat penulis simpulkan bahwa kewajiban tersebut hanya *klise* dan kurang bergigih karena tidak adanya sanksi yang harus diterima bagi anggota DPR apabila tidak menjalankan pasal tersebut.

Maka keberadaan DPRD harus menjadi manifestasi suara masyarakat daerah terhadap reaksi undang-undang yang sudah di keluarkan. Karena apakah aspirasi masyarakat didengarkan atau tidak, paling tidak bisa diketahui setelah tahap pembahasan. Oleh karena itu, mulai dari tahap pembahasan hingga tahap pengundangan DPRD harus mempunyai kedudukan dan kekuatan hukum serta hak

untuk mengawal dan ikut serta dalam proses terbentuknya undang-undang.

Fenomena yang terjadi dari tahun ke tahun dalam satu dekade terakhir ini, aksi penolakan terhadap undang-undang dilakukan mulai dari tingkat pusat hingga tingkat daerah. Masyarakat yang dalam hal ini dipresentasikan oleh mahasiswa yang melakukan aksi penolakan terhadap suatu produk hukum yang dalam hal ini adalah undang-undang, selalu meminta agar DPRD bersedia hadir menemui mereka dan menyampaikan serta mengawal apa yang menjadi tuntutan mereka untuk disampaikan kepada DPR RI. Namun dalam hal ini, wakil rakyat di daerah tidak memiliki kekuatan hukum untuk menyampaikan hal tersebut, sehingga jika ditinjau dari semua peraturan yang mengatur tugas dan fungsi lembaga negara, maka langkah dari DPRD ini menjadi sia-sia.

### **3) Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ( DPRD)**

Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Sedangkan di

dalam ayat 2-nya dinyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan . Dalam pasal 1 ayat 2 (dua) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **4) Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ( DPRD)**

Kedudukan DPRD Disebutkan dalam UU Nonomor 32 Tahun 2014, bahwa DPRD direposisi dari Badan Legislatif Daerah menjadi unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten dan Kota adalah sebagai lembaga yang memiliki fungsi Legislasi, Anggaran dan Pengawasan terhadap daerahnya masing-masing. hal tersebut ditegaskan dalam pasal 316 dalam UU 13 tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas

Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3

Hal tersebut juga berkaitan dengan hierarki kelembagaan yang dimiliki oleh DPRD. Dijelaskan lebih lanjut dalam pasal yang meyangkut tentang fungsi DPRD Provinsi maupun Kabupaten dan Kota, bahwa keberadaan atau kedudukan DPRD ini hanya sebatas dan berlaku dalam ruang lingkup wilayahnya masing-masing. Sistem atau hukum yang kemudian mengatur tidak menyebut bahwa DPRD bisa memberikan pengaruh, intervensi atau bahkan pengaruh untuk kemudian bisa menyuarakan aspirasi dan pengaduan dari masyarakat. Dijelaskan dalam pasal 316 ayat (2) UU nomor 17 tahun 2014 tentang MD 3, ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di provinsi.

Apa implikasi dari rumusan kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah? *Pertama*, memposisikan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan ketimbang sebagai lembaga perwakilan rakyat membuat DPRD lebih kuat secara institusional dari perspektif tata pemerintahan, tidak dari perspektif politik. Pada gilirannya, DPRD diposisikan sebagai lembaga perwakilan politik yang terlibat

dalam proses politik pemerintahan. *Kedua*, kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah membuat posisi DPRD mengalami problematika psiko-politis di hadapan pemerintah daerah sehingga mekanisme *check and balances* tidak bisa berjalan dengan baik. *Ketiga*, selain mengalami problem psiko-politis di hadapan kepala daerah, DPRD juga “lemah” secara psiko-politis di hadapan pemerintah pusat. Kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah membuat DPRD berada dalam struktur hierarkis rezim pemerintahan daerah yang dipimpin oleh Presiden.

Melalui beberapa penjelasan diatas, maka jelas bahwa tugas dan fungsi dari DPRD ini adalah untuk menyelenggarakan pemerintahan pada tingkat daerah. Keberadaan atau kedudukannya tidak sama sekali menjelaskan tentang pengaruhnya atau memiliki hak untuk kemudian ikut serta berpartisipasi untuk membentuk undang-undang dengan membawa aspirasi dan pengaduan dari masyarakat daerah.

#### **5) Urgensi Dewan DPRD dalam**

##### **Menyampaikan Aspirasi Masyarakat ke DPR di Tingkat Pusat**

Semua pasal dalam undang-undang maupun peraturan yang mengatur mengenai tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat

maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, secara jelas mengatur tugas dan fungsi masing-masing lembaga ini. Misalnya salah tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah membuat undang-undang pada tingkat pusat yang kemudian akan berlaku secara nasional dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membuat peraturan yang akan berlaku di tingkat daerah. Tentu saja, penolakan, aspirasi atau bahkan masukan dari masyarakat terkait peraturan yang akan diberlakukan, harus disampaikan kepada masing-masing lembaga yang membuatnya. Jika peraturan itu dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR) maka harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat di pusat. Jika itu menyangkut peraturan yang akan berlaku di daerah, maka aspirasinya disampaikan kepada legislator di daerah. Maka akan menjadi sulit jika kemudian rakyat yang keberadannya di daerah menyampaikan aspirasi dan penolakan terhadap suatu peraturang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat di pusat. Karena ada beberapa biaya operasional yang harus dikeluarkan berupa:

1. Masyarakat masih harus mengeluarkan biaya transportasi agar dapat dapat bertemu langsung dan

- menyampaikan pendapat kepada Dewan Perwakilan Rakyat di pusat.
2. Masyarakat masih harus mengeluarkan biaya konsumsi selama perjalanan untuk menyampaikan pendapat kepada Dewan Perwakilan Rakyat di pusat.
  3. Masyarakat harus mengeluarkan biaya operasional jika yang dilakukan adalah bentuk demonstrasi.
  4. Masyarakat juga masih harus mengeluarkan biaya untuk pembuatan administratif perizinan jika ingin melakukan demonstrasi.

Hal ini tentu saja agak bersimpangan dengan nilai-nilai demokrasi. Karena masih ada serangkaian proses yang panjang, memakan waktu lama dan membutuhkan biaya yang tidak sedikit untuk bertemu langsung dan menyampaikan aspirasinya kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang masih tentu untuk ditampung dan ditindaklanjuti.

Salah satu opsi yang paling ideal adalah menyampaikan pendapat, aspirasi dan masukannya pada dewan perwakilan rakyat yang ada di daerah. Karena keberadaan lembaga ini yang paling dekat dengan rakyat, memiliki akses yang mudah dan terjangkau.

Namun, lagi-lagi dibenturkan dengan sistem demokrasi yang masih jauh dari nilai-

nilai demokrasi, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak memiliki kedudukan dalam berpartisipasi untuk membentuk undang-undang yang dibuat dan diteptapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan tidak memiliki kekuatan hukum untuk membawa dan menyampaikan aspirasi masyarakat di daerahnya mengenai kebijakan publik yang dikeluarkan oleh DPR RI berupa undang-undang.

### **C. KESIMPULAN**

Ciri khas dari proses demokrasi adalah pemerintah berdasarkan kehendak dan kepentingan rakyat banyak, adanya pemisah dan pembagian kekuasaan, adanya tanggung jawab dari pelaksana pemerintahan, Sebagai sistem pemerintahan yang berdasar kehendak rakyat, demokrasi akan senantiasa berubah-ubah bergantung pada pertimbangan kekuatan yang ada dan mempengaruhi sebuah kekuasaan. Dengan demikian, perjalanan waktu dan kondisi dalam negara akan menghasilkan demokrasi yang berbeda dengan negara lain. Hal ini sesuai dengan tiga pilar penegak demokrasi demokrasi yaitu pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*). Jadi, untuk dikatakan sebagai negara demokratis maka ketiga hal ini harus



terpenuhi dalam suatu negara. Untuk mencapai kehidupan demokrasi yang berdasarkan pada budaya demokrasi, maka di perlukan proses demokratisasi Dengan merevisi undang-undang yang mengatur tugas dan fungsi lembaga negara dan memberikan kekuatan hukum bagi DPRD untuk membawa aspirasi masyarakat di daerahnya merupakan solusi yang disarankan dalam tulisan ini. Karena proses interaksi antara rakyat dengan wakilnya yang ada di daerah akan mudah dilaksanakan. Maka keberadaanya DPRD untuk ikut serta menyampaikan aspirasi masyarakat dalam pembuatan Undang-undang ini menjadi urgensi yang harus segera dilaksanakan. Karena masih terdapat kekosongan hukum untuk mengatur hal tersebut. Semua penjelasan tersebut sudah jelas menjadi bukti materiil bahwa terdapat ketimpangan demokrasi yang sangat besar di Indonesia bahwa dalam pembuatan peraturan yang harusnya terdapat aspirasi oleh masyarakat. Ketimpangan ini menjadi bukti bahwa semua ciri-ciri yang dimiliki Indonesia sebagai negara demokrasi adalah kesemuan semata. Karena hanya diatur secara formil namun kurang ideal dalam pelaksanaan secara materiil. Hal ini juga menjadi mata angin yang kemudian membuat Indonesia mengarah pada negara

otoritarian. Maka tulisan ini menjadi masukan dan pandangan masa depan terkait pembaharuan hukum di Indonesia yang lebih demokratis. Agar kemudian keberadaan hukum secara umum tidak mendapat banyak penolakan dari masrakat. Jika kemudian kedepan terdapt undang-undang yang menjawab semua permasalahan diatas. Maka keberadaan hukum dan pelaksanaannya akan sesuai dengan nilai nilai yang kemudian hidup di dalam masyarakat.

## **DAFTAR BACAAN**

### **Buku**

- Redi, Ahmad, Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2018
- Qomar, Nurul, Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Sosial Politik, Genius, Makassar, 2020
- Asshiddiqie, Jimly, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998  
tentang Kemerdekaan  
Menyampaikan Pendapat di Muka  
Umum

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)  
Nomor 2 tahun 2019 tentang tata  
cara penyusunan prolegnas

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor  
1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib