

## ASPIRASI MASYARAKAT DAERAH SEBAGAI PROGRAM PRIORITAS PEMBANGUNAN DAERAH YANG DIJAMIN KONSTITUSI

**GOKMA TONI PARLINDUNGAN**

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang

gokmatoniparlindungan@gmail.com

***Abstract:** Aspirations of the people is one key to success for central or regional development. Regional Representative Council as a representative of the people of the region must take the time to listen to the aspirations of local communities. This study will discuss the role of the Regional Legislative Assembly of representatives in the community aspirations as guaranteed by the Constitution. This research method is sociological normative. So this research, is expected to explain the mechanism that is responsive in the aspiration of society by the local council, knowing the role of the Regional Representative Council in voicing the aspirations of the people in the priority programs of regional development. Aspirations of the people is the voice of the people to be delivered in the formation of legislation. So that created regional development priorities is responsive to the community and the region.*

***Keywords:** Aspirations, Society, Regional, Regional Development.*

**Abstrak:** Aspirasi masyarakat merupakan salah satu kunci sukses untuk membangun pembangunan, baik itu pembangunan pusat ataupun daerah. Dewan Perwakilan Daerah sebagai perwakilan rakyat dari daerah wajib untuk meluangkan waktu untuk mendengar aspirasi masyarakat daerah. Penelitian ini akan membahas peran Dewan Perwakilan Daerah dalam mendengar aspirasi masyarakat yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945. Metode penelitian ini adalah sosiologis normatif. Sehingga penelitian ini, diharapkan dapat menjelaskan mekanisme yang responsif di dalam penyerapan aspirasi masyarakat oleh Dewan Perwakilan Daerah dan mengetahui peran Dewan Perwakilan Daerah dalam menyuarakan aspirasi masyarakat di dalam program prioritas pembangunan daerah. Aspirasi masyarakat merupakan suara masyarakat yang wajib untuk disampaikan dalam pembentukan perundang-undangan. Sehingga prioritas pembangunan daerah yang diciptakan bersifat responsif kepada masyarakat dan daerah.

**Kata Kunci:** Aspirasi, Masyarakat, Daerah, Pembangunan Daerah

### **A. Pendahuluan**

Keberhasilan dari suatu daerah akan dilihat dari bagaimana pemerintah melaksanakan pembangunan di daerah, dan sejauh mana perubahan yang terjadi setelah program dan kegiatan terhadap pembangunan suatu daerah dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan tujuan. Namun demikian, pembangunan yang baik juga didahului oleh proses perencanaan yang baik pula. Karena pembangunan merupakan serangkaian proses panjang yang dimulai dari perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi. Perencanaan pembangunan daerah bisa dilihat dari 2 (dua) aspek yaitu aspek proses penyusunan rencana pembangunan yang akan diimplementasikan (Moeljarto Tjokrowinoto:1993).

Pembagian urusan pemerintah daerah tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintah daerah yang sepenuhnya atau tetap menjadi

kewenangan pemerintahan. Urusan pemerintah tersebut meyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan termasuk kehidupan di daerah (Muhammad Taufik Makarao dan Sarman: 2011). Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) yaitu di BAB VIIA, melahirkan sebuah lembaga negara baru yang lebih berpihak kepada daerah dan berhak hadir di dalam pembentukan perundang-undangan (Kelompok DPD Di MPR RI: 2009), terutama pembentukan perundang-undangan untuk kepentingan daerah yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sehingga secara formal, rancangan undang-undang dapat disampaikan oleh Presiden, DPR dan DPD. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kehadiran DPD tentunya telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Dengan adanya DPD maka kebijakan-kebijakan publik baik di tingkat nasional maupun daerah diharapkan tidak lagi merugikan dan bahkan lebih berpihak kepada kepentingan daerah dan kepentingan rakyat. DPD sendiri menjamin hal ini dengan pernyataan bahwa kepentingan daerah harus menjadi bagian yang serasi dengan kepentingan nasional secara serasi merangkul kepentingan daerah. Di samping itu DPD dapat mengefektifkan fungsinya sebagai pemberi masukan atas produk-produk parlemen sehingga produk parlemen dapat terhindar dari kecerobohan dan mencerminkan beragam aspirasi masyarakat (Kelompok DPD Di MPR RI: 2006).

Sebagai alat artikulasi kepentingan daerah maka penyerapan aspirasi merupakan kegiatan anggota DPD yang paling penting. Dalam operasionalisasinya, penyerapan aspirasi masyarakat ini bisa dilakukan dalam dua bentuk, yaitu secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung biasanya dilakukan dalam berbagai kegiatan di daerah melalui dialog tatap muka. Kunjungan yang dilakukan manakala DPD memasuki masa reses ini intinya bertujuan untuk menyerap, menghimpun, dan menampung aspirasi masyarakat. Aspirasi masyarakat daerah harus sebanyak-banyaknya diserap, setelah itu kemudian dipilah ke dalam tingkat prioritas persoalan, mulai dari yang persoalan yang paling *urgent*, yang harus segera ditindaklanjuti melalui mekanisme konstitusional sampai hal-hal yang kurang *urgen* Kelompok DPD Di MPR RI: 2006). Persoalan-persoalan tersebut juga dikategorikan berdasarkan tugas dan wewenang apakah di tingkatan legislatif ataukah eksekutif.

Namun atas hal tersebut menurut pendapat awal peneliti masih belum efektif, karena aspirasi masyarakat masih belum bisa terealisasikan dengan baik. Bahkan berdasarkan penelitian penulis sebelumnya, masih banyak masyarakat yang belum mengenal lembaga DPD sebagai penyambung aspirasi masyarakat, terutama di dalam pembangunan daerah yang merupakan salah satu tugas dan fungsi dari DPD dalam menyuarakan aspirasi masyarakat dan daerah. DPD harus lebih aktif lagi memperkenalkan dirinya kepada masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui bahwa DPD bisa menyampung aspirasi mereka di dalam prioritas pembangunan daerah.

## B. Metodologi Penelitian

Penelitian karya ilmiah ini, berjenis penelitian *socio-legal*, dimana menempatkan hukum sebagai gejala sosial yang selalu dikaitkan dengan masalah-masalah sosial. Di

dalam penelitian *socio-legal* yang paling sering menjadi topik penelitian adalah masalah efektivitas hukum aturan hukum, kepatuhan terhadap aturan hukum, peranan lembaga atau institusi hukum dalam penegakan hukum, implementasi aturan hukum, pengaruh aturan hukum terhadap masalah sosial tertentu atau sebaliknya, pengaruh masalah sosial tertentu atau sebaliknya, pengaruh masalah sosial tertentu terhadap aturan hukum (Peter Mahmud Marzuki: 2011). Selain pendekatan kualitatif, metode penelitian ini juga melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi, produk yang merupakan *beschikking/decreet* yaitu suatu keputusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus. Interpretasi menurut kata-kata dalam undang-undang dapat dilakukan apabila kata-kata yang digunakan di dalam undang-undang itu singkat artinya tidak bertele-tele, tajam, artinya tidak mengandung sesuatu yang bersifat *dubious* atau makna ganda (Marzuki, 2011). Pendekatan historis memungkinkan seorang peneliti untuk memahami hukum secara lebih mendalam tentang suatu sistem atau lembaga, atau suatu pengaturan hukum tertentu sehingga dapat memperkecil kekeliruan, baik dalam pemahaman maupun penerapan suatu lembaga atau ketentuan hukum tertentu (Satjipto Rahardjo, 2000). Setiap aturan perundang-undangan memiliki latar belakang sejarah yang berbeda. Dengan mengetahui latar belakang sejarah, maka catur wangsa peradilan akan memiliki interpretasi yang sama terhadap permasalahan hukum didalam peraturan yang akan dituju (Jhony Ibrahim, 2006).

### C. Hasil dan Pembahasan

Aspirasi Masyarakat adalah sejumlah gagasan/ide berupa kebutuhan masyarakat, dalam suatu forum formalitas dari lapisan masyarakat manapun dan ada keterlibatan langsung dalam suatu kegiatan. Aspirasi berupa kebutuhan masyarakat dalam bentuk produk, jasa, pelayanan, dan lain sebagainya yang wajib untuk bisa dipenuhi sehingga dapat mencapai kesejahteraan yang dituangkan dalam bentuk usulan kegiatan pembangunan.

Kajian lain menyebutkan bahwa aspirasi masyarakat adalah serangkaian kegiatan berupa tuntutan ataupun “perlawanan” terhadap suatu kebijakan yang dilakukan secara sistematis dan terorganisir. Tujuannya untuk memengaruhi pembentukan atau perubahan kebijakan sebagai upaya penyampaian kepentingan masyarakat. Untuk merepresentasikan ide, rakyat tetap dapat menyuarakan aspirasinya melalui berbagai media baik media cetak, media elektronik, dan media konvensional lainnya yang secara konstitusional dijamin dalam rangka penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Dengan memahami pentingnya aspirasi masyarakat, maka materi muatan akan lebih berpihak untuk kepentingan rakyat. Adanya penyelewengan terhadap materi muatan yang ditujukan untuk kepentingan rakyat berarti mengingkari hakikat keberadaan undang-undang di tengah-tengah masyarakat. Berlakunya undang-undang yang tidak berpihak pada kepentingan publik akan berbahaya bagi kelangsungan tatanan hidup masyarakat luas.

Aspirasi masyarakat apabila diakomodir dapat meningkatkan legitimasi, transparansi, dan responsivitas, serta diharapkan akan melahirkan kebijakan yang akomodatif. Ketika suatu kebijakan tidak aspiratif, maka dapat muncul kecurigaan mengenai kriteria dalam menentukan ”siapa mendapat apa”. Sebaliknya, proses

pengambilan kebijakan yang dilakukan dengan cara terbuka dan didukung dengan informasi yang memadai, akan memberikan kesan bahwa tidak ada sesuatu yang disembunyikan. Legitimasi dari kebijakan yang diambil pun niscaya akan bertambah. (Susanti, 2006:52) Bila di era otoritarianisme didominasi oleh pemerintah, maka dalam era demokrasi proses pembentukan kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh aspirasi elemen di luar pemerintah. Terutama dari kelompok kepentingan di tengah masyarakat. Selain parlemen sebagai representasi suara rakyat, organisasi masyarakat sipil juga berperan memengaruhi DPD dan pemerintah.

Pembangunan Daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, berdaya saing, maupun peningkatan indeks pembangunan manusia.

Didalam era demokrasi dewasa ini proses partisipasi publik merupakan tolok ukur bagi pemerintah dalam pelaksanaan pemerintahan. Bahkan, Isu partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik tersebut juga telah menjadi isu global hal tersebut ditandai dengan munculnya isu *Good Governance* dalam mengelola kebijakan sebuah negara. M.M Billah menyatakan *good governance* dapat diartikan sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau mempengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu didalam tindakan dan kehidupan keseharian.

Dalam konsep demokrasi modern, kebijakan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (public opinion) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan atau tercermin dalam kebijakan-kebijakan negara atau dengan kata lain setiap kebijakan negara haruslah selalu berorientasi pada kepentingan umum (public interest). Apabila kepentingan publik adalah sentral, maka menjadikan administrator publik (eksekutif) sebagai profesional yang proaktif adalah mutlak, yaitu administrator yang selalu berusaha meningkatkan responabilitas obyektif dan subyektif terhadap aspirasi masyarakat didalam membuat kebijakan publik. Selain itu didalam proses pembuatan kebijakan negara, administrator tidak boleh bersikap “hampa nilai” (value free) tetapi harus “sarat dengan nilai” (value laden). Hal tersebut dapat diartikan bahwa eksekutif dan legislatif harus lebih banyak memperhatikan kepentingan publik, sehingga pengertian “publik” dalam pengambilan kebijakan publik menjadi lebih bermakna.

Berdasarkan beberapa pengertian kebijakan negara tersebut di atas dan dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara harus mengabdikan pada kepentingan masyarakat, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Hal terpenting dalam pembicaraan kebijakan negara adalah perumusan kebijakan negara itu sendiri. Perumusan kebijakan suatu negara bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah. Ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan negara tersebut. Suatu kebijakan negara harus dibuat bukan untuk kepentingan politisi, tetapi untuk meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat secara keseluruhan.

Setiap pembuatan keputusan memandang setiap masalah politik berbeda dengan pembuatan keputusan yang lain. Belum tentu suatu masalah yang dianggap masyarakat perlu dipecahkan oleh pembuat kebijakan negara dapat menjadi isu politik yang bisa masuk ke dalam agenda pemerintahan yang kemudian diproses menjadi kebijakan

negara. Proses perumusan kebijakan negara yang begitu sulit dan rumit dilakukan masih dihadap lagi dengan permasalahan: apakah kebijakan negara itu sudah diantisipasi akan mudah atau lancar diimplementasikan. Dan hasil implementasi kebijakan negara itu, baik yang berdampak atau mempunyai konsekuensi positif maupun negatif akan berpengaruh terhadap proses perumusan kebijakan negara berikutnya.

Banyak orang menduga bahwa masalah-masalah kebijakan negara (policy problem) itu selalu siap ada dihadapan pembuat kebijakan atau sebagai sesuatu yang "given". Dan dari sanalah seolah-olah proses analisis dan perumusan kebijakan negara itu dapat dimulai. Tetapi sebenarnya, kebanyakan para pembuat kebijakan harus mencari dan menentukan identitas masalah kebijakan itu dengan susah-payah barulah kemudian ia dapat merumuskan masalah kebijakan negara itu dengan benar. Usaha untuk mengerti dengan benar sifat dari masalah kebijakan negara itu sangat membantu di dalam menentukan sifat proses kebijakannya.

Sebagai suatu proses kolektif, pembuat keputusan bisa sekaligus berfungsi sebagai pengesah keputusan tersebut, dan atau pembuat keputusan adalah pihak-pihak yang berbeda dengan pengesah keputusan. Oleh karena itu suatu usulan kebijakan yang dibuat oleh pembuat keputusan dapat saja usulan itu disetujui atau ditolak oleh pengesah kebijakan. Sekali suatu usulan kebijakan diadopsi atau diberikan legitimasi (pengesahan) oleh seseorang atau badan yang berwenang, maka usulan kebijakan itu berubah menjadi kebijakan (policy decision) yang sah (legitimate) dalam arti dapat dipaksakan pelaksanaannya dan bersifat mengikat bagi orang atau pihak-pihak yang menjadi sasaran obyek dari kebijakan.

Aspirasi masyarakat, didalam kaitannya dengan proses pembangunan nasional untuk perencanaan pembangunan yang dituangkan didalam tahapan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Rencana kerja Pembangunan (RKP) dan APBN/D merupakan bagian dari sebuah kebijakan publik yang dikuatkan dengan Undang-Undang atau Perda. Produk-produk dokumen perencanaan tersebut merupakan bagian dari kebijakan publik sebab implikasi dari produk-produk perencanaan tersebut adalah masyarakat karena pada hakekatnya pembangunan dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan intisari dari kebijakan publik yang telah disebutkan diatas, bahwa Dokumen-dokumen perencanaan pembangunan menetapkan tindakan-tindakan pemerintah dimasa datang, mempunyai visi, misi dan tujuan yang jelas serta senantiasa ditujukan untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Perencanaan pembangunan yang berdasarkan aspirasi masyarakat, ditujukan untuk kepentingan masyarakat tidak akan berhasil tanpa peran serta masyarakat didalam pembuatan perencanaan tersebut. Menyadari akan pentingnya peran serta masyarakat, pemerintah mengharuskan didalam pembuatan perencanaan pembangunan baik pusat maupun daerah dilakukan musyawarah secara berjenjang dari tingkat bawah (bottom up). Proses tersebut diawali dengan Musrenbang desa, Musrenbang kecamatan, Musrenbang Kabupaten dan Musrenbang Provinsi dengan tujuan untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat sesuai dengan amanat undang-undang.

Namun ada kelemahan dalam aspirasi masyarakat ini. Jika dilihat lebih lanjut maka penyebab lemahnya aspirasi masyarakat tersebut dapat digolongkan menjadi dua kelompok yaitu: 1) Eksternal, yang dimaksud adalah kondisi diluar sistem birokrasi

pemerintah yaitu masyarakat umum dan 2) Internal, yang dimaksud adalah kondisi didalam sistem birokrasi pemerintah.

Penyebab utama kelemahan dari sisi eksternal atau masyarakat termasuk didalamnya LSM, Kelompok-kelompok masyarakat dan *civil society* lainnya untuk lebih berperan serta dalam proses perencanaan pembangunan adalah kapasitas dan kapabilitas mereka yang tidak mencukupi untuk mengikuti proses perencanaan pembangunan tersebut. Pada berbagai kesempatan musrenbang tingkat kabupaten yang kami ikuti dapat disimpulkan bahwa usulan- usulan mereka terlalu mikro dan lebih banyak pada pembangunan fisik saja misal dalam musrenbang tingkat kabupaten masyarakat masih mengusulkan perbaikan selokan desa, tembok makam rehab balai desa dan lain sebagainya. Disamping itu, didalam masyarakat sendiri terdapat hambatan kultur yang membuat iklim dan lingkungan menjadi kurang kondusif untuk terjadi partisipasi. Didalam banyak kesempatan kami sering menemui dari sekian banyak masyarakat yang diundang dalam sebuah forum yang berani mengutarakan pendapat hanya segelitir orang, sebagian besar yang lain hanya diam tidak berpendapat bahkan menginginkan forum tersebut segera disudahi.

Atas hal tersebut, jika dengan tidak adanya penjelasan yang cukup kepada masyarakat tentang tidak jelasnya "nasib" aspirasi mereka dapat mengakibatkan hal-hal yang kontra produktif didalam pelaksanaan pembangunan selajutnya. Gejala tersebut dapat dilihat dengan banyaknya gejala di lingkungan masyarakat ketika saluran-saluran komunikasi baik dengan pemerintah maupun politisi tersumbat.

#### **D. Penutup**

Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan mekanisme yang responsif di dalam penyerapan aspirasi masyarakat oleh DPD yang dijamin oleh kontitusi dan mengetahui peran DPD dalam menyuarakan aspirasi masyarakat yang di dengar terhadap program prioritas pembangunan daerah. Aspirasi masyarakat sebagai bentuk dari suara masyarakat yang wajib untuk didengarkan dan disampaikan dalam pembentukan perundang-undangan. Sehingga prioritas pembangunan daerah yang diciptkan bersifat responsif kepada masyarakat dan daerah.

#### **Daftar Pustaka**

- Jhony Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, Bayu Media Publishing, Malang.
- Kelompok DPD di MPR RI, 2006, *Untuk Apa DPD RI*, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta.
- Kelompok DPD di MPR RI, 2009, *Jalan Berliku Amandemen Komprehensif, Dari Pakar, Politisi, Hingga Selebitri*, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta.
- Moeljarto Tjokrowinoto. 1993, *Politik Pembangunan: Sebuah Konsep, Arah dan Strategi*, Tiara wacana, Bandung.
- Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, 2011, *Hukum Pemerintahan Daerah Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Cetakan Kelima, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, UI Press, Jakarta.