

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Kehidupan masyarakat senantiasa diliputi dengan aturan atau hukum yang berlaku, yang mana bertujuan agar masyarakat dalam menjalani kehidupannya, tidak merugikan pihak lain atau tidak menimbulkan sebuah permasalahan sosial. Dalam hal ini peran hukum atau aturan merupakan konsep penting ketika berhadapan dengan apa yang akan dilaksanakan oleh masyarakat. Masyarakat akan hidup berdampingan secara harmonis bila ada aturan yang mengikat satu sama lainnya, aturan tersebutlah yang harus dijunjung tinggi, diterapkan dan disadari guna menciptakan tujuan masyarakat yang hidup dalam keadaan aman, rukun, damai dan penuh toleransi.

Masyarakat dalam lingkup yang besar kerap disebut sebagai bangsa. Bangsa inilah yang menjadi objek dari sebuah aturan atau hukum tersebut. Oleh karena itu, sebagai objek hukum, masyarakat harus terlibat secara penuh dalam pembuatan, penerapan, maupun penindakan hukum. Seperti halnya konsep Demokrasi yang diterapkan di Indonesia, sudah seharusnya masyarakat mengambil peran penting dalam kehidupan pemerintahan, terutama dalam hal pembuatan hukum, dikarenakan dalam konsep Demokrasi semua individu maupun masyarakat berhak mengeluarkan pendapatnya dan bebas dalam beraspirasi sepanjang tidak melanggar aturan hukum yang ada.

Aspirasi masyarakat merupakan salah satu sumber penting ketika lembaga legislatif akan membuat sebuah peraturan hukum, karena kedepannya

masyarakatlah yang akan menjalani dan menjadi objek hukum tersebut. Oleh karena itu, sebagai objek hukum, masyarakat harus paham dan mengerti hukum apa yang akan dibuat, apa isinya, dan apa tujuan dari dibuatnya hukum tersebut. Hal ini bertujuan agar masyarakat tidak salah dalam melakukan sebuah kegiatan yang mana semua kegiatan masyarakat telah ada payung hukumnya dan menjadikan masyarakat tersebut sebagai masyarakat yang sadar hukum.

Masyarakat tidak mampu membentuk peraturan atau hukum yang legal secara langsung dan diakui secara sah oleh negara. Oleh karena itu masyarakat membutuhkan wakilnya yang bertugas dalam hal tersebut. Dalam proses pembuatan hukum dalam arti peraturan yang berlaku dalam lingkup mensejahterakan rakyat, dikenal Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang resmi dan diakui secara sah keberadaannya. Dikatakan lembaga tersebut sebagai lembaga yang resmi adalah dikarenakan adanya payung hukum yang menaungi lembaga tersebut dan adanya peraturan hukum yang mejadi dasar diakui dan bekerjanya lembaga tersebut.

Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjabarkan bagaimana hierarki dari produk hukum yang berlaku di Indonesia, mulai dari UUD NRI Tahun 1945 sampai dengan produk hukum terendah yaitu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dipusat telah dikenal Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai badan yang berwenang dalam pembuatan Undang-undang, namun di daerah dikenal pula Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai badan yang berwenang dalam hal pembuatan peraturan daerah.

Menurut Undang-Undang No 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menjabarkan bahwa DPRD merupakan sebuah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota. Menurut undang-undang ini, pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan DPD. DPRD dalam melaksanakan tugasnya mempunyai hak dan kewajiban sesuai dengan rumusan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Esensi mempunyai hak dan kewajiban tersebut adalah supaya dapat mengemban tugasnya sebagai wakil rakyat, penyambung pikiran dan semangat rakyat yang diwakilinya.

Masyarakat selalu menumpahkan harapan dan keinginan langsung kepada wakilnya, yaitu pihak berwenang yang duduk di lembaga legislatif. Fungsi pembuatan peraturan daerah merupakan fungsi utama dari DPRD sebagai badan legislatif, melalui fungsi pembuatan undang-undang, DPRD menunjukkan karakter serta kualitasnya, baik secara moral, material maupun fungsional. Kadar atau mutu peraturan yang dihasilkan DPRD menjadi ukuran kemampuan DPRD tersebut dalam menjalankan fungsinya serta menjamin eksistensinya baik dimata masyarakat maupun dimata badan eksekutif serta pemerintah pusat.

Dalam pasal 344 Undang-Undang No 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dikemukakan ada 11 tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota yaitu :

1. membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota
2. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota
4. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian
5. memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota
6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
7. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota
8. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota
9. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
10. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
11. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama pemerintah daerah artinya ide atau konsep rancangan peraturan daerah (Ranperda) dapat berasal dari DPRD ataupun dari pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bagaimana pentingnya peran DPRD dalam merancang dan menentukan peraturan daerah, meskipun tak dapat dipungkiri ada juga peraturan tertinggi lainnya yang berasal dari pemerintah pusat, yang mana peraturan tersebut nantinya menjadi hukum yang juga harus diterapkan dan dipatuhi oleh masyarakat.

DPRD turun ke masyarakat dan mendengar secara langsung apa keluhan dan produk hukum seperti apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan adanya kombinasi pendapat dari masyarakat dengan DPRD maka tidak hanya akan

memberikan sebuah produk hukum yang baik, namun juga secara tidak langsung mengangkat eksistensi dan citra DPRD dimata masyarakat serta adanya rasa kepedulian dari DPRD akan aspirasi dari masyarakat.

Aspirasi dari masyarakat memang sudah seharusnya di dengar oleh DPRD selaku badan legislatif. Dewasa ini Lembaga Legislatif dengan fungsi legislasinya akan turun ke masyarakat khususnya di daerah kontituennya guna menyerap, menghimpun dan menampung aspirasi masyarakat. Masa inilah yang kerap disebut masa reses. Dengan dilakukannya hal tersebut maka apa yang menjadi aspirasi masyarakat akan terhimpun dengan baik dan mampu diterapkan dalam sebuah produk hukum daerah.

Dalam proses pembuatan peraturan daerah, memang telah jelas tercantum dalam Peraturan Pemerintah (PP) No 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dalam Undang-Undang tersebut termaktub bagaimana penyusunan peraturan daerah mulai dari pengajuan Ranperda sampai kepada pengesahan peraturan daerah di lembaran daerah. Dalam PP No 16 Tahun 2010 memang tidak diatur bagaimana DPRD harus menyerap aspirasi masyarakat sebelum merumuskan dan menetapkan peraturan daerah, namun sebagai badan legislatif yang dipilih langsung oleh rakyat, sudah seharusnya DPRD tidak memutus hubungan dengan konstituennya.

Hubungan dengan konstituen harus dijaga sedemikian harmonis guna meningkatkan kepercayaan masyarakat dengan anggota dewan yang telah dipilih dan dipercayakan untuk menyalurkan aspirasi masyarakat khususnya daerah

konstituen anggota DPRD terpilih. Namun yang menjadi permasalahan besar adalah, apakah peran DPRD dalam menyerap aspirasi masyarakat dapat dijalankan dengan baik. Dengan berbagai alasan DPRD terkadang mengabaikan peran tersebut, namun jika ingin menghasilkan suatu peraturan daerah yang baik yang mana mampu menciptakan kondisi masyarakat yang harmonis dan sadar hukum maka sangat penting DPRD melakukan peran tersebut.

Hal ini lah yang menjadi latar belakang penulis dalam mengadakan penelitian dengan judul **“Peran DPRD Dalam Menyerap Aspirasi Masyarakat Terhadap Pembuatan Peraturan Daerah (Studi Kasus DPRD Kabupaten Deli Serdang) “**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Dalam Buku pedoman penulisan skripsi Fakultas Ilmu Sosial UNIMED Jurusan PPKn (2005 : 10) dituliskan bahwa : Identifikasi masalah berisi sejumlah masalah yang berhasil ditarik dari uraian latar belakang masalah atau kedudukan masalah yang akan diteliti itu dalam lingkup masalah yang lebih luas dibandingkan dengan perumusan masalah.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Tugas pokok Pemerintah Daerah menurut UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
2. Kedudukan DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah
3. Peran DPRD dalam menyerap aspirasi masyarakat.

4. Peran DPRD dalam menyerap aspirasi masyarakat guna membentuk Peraturan Daerah.
5. Pengaruh penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan DPRD terhadap terbentuknya Peraturan Daerah yang relevan dengan kebutuhan masyarakat
6. Proses penyerapan aspirasi masyarakat dalam upaya membentuk Peraturan Daerah yang relevan dengan kebutuhan masyarakat

### **C. Pembatasan Masalah**

Mengingat banyaknya permasalahan yang telah dipaparkan dalam latar belakang masalah dan telah teridentifikasi meski tidak secara keseluruhan maka perlu untuk membuat suatu batasan agar masalah yang diteliti lebih terfokus, terperinci, sistematis dan mendalam.

Sesuai pertimbangan keterbatasan yang ada, maka yang menjadi pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah “Peran DPRD Dalam Menyerap Aspirasi Masyarakat Terhadap Pembuatan Peraturan Daerah (Studi Kasus DPRD Deli Serdang)”

### **D. Perumusan Masalah**

Agar permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini terarah maka perlu adanya perumusan masalah. Adapun yang menjadi rumusan masalah adalah: Bagaimanakah peran DPRD Kabupaten Deli Serdang dalam menyerap aspirasi masyarakat terhadap pembentukan peraturan daerah?

## **E. Tujuan Penelitian**

Menetapkan tujuan penelitian merupakan suatu hal yang sangat penting sebab dalam bertindak atau untuk melakukan suatu kegiatan harus disertai dengan tujuan pelaksanaan kegiatan tersebut. Demikian juga halnya dengan penelitian ini mempunyai tujuan.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Arikunto (2002: 19) mengatakan:

“Apabila problematika penelitian sudah berhasil diidentifikasi, dibatasi dan dirumuskan langkah berikutnya adalah merumuskan tujuan penelitian apabila problematika penelitian menunjukkan pertanyaan mengenai apa yang tidak diketahui oleh peneliti untuk dicari jawabannya melalui kegiatan penelitiannya maka tujuan penelitiannya menyebutkan tentang apa yang ingin diperoleh. Oleh karena itu antara problematika dengan tujuan penelitian terdapat hubungan rumusan yang sangat erat”.

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah : Untuk mengetahui Peran DPRD Dalam Menyerap Aspirasi Masyarakat Terhadap Pembuatan Peraturan Daerah (Studi Kasus DPRD Kabupaten Deli Serdang).

## **F. Manfaat Penelitian**

### **1. Bagi DPRD Deli Serdang**

- a. Untuk dijadikan bahan masukan dalam menjalankan tugas dan sebagai bahan pertimbangan dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat khususnya daerah konstituen para anggota DPRD Kabupaten Deli Serdang

### **2. Bagi Masyarakat**

- a. Memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang bagaimana penyampaian aspirasi yang baik dan benar

- b. Memberikan pengetahuan tentang bagaimana cara pembuatan Peraturan Daerah
- c. Menjadi bahan bacaan yang bermanfaat di Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Medan

### **3. Bagi Peneliti**

#### **a. Manfaat Teoritis**

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memperluas khazanah ilmu pengetahuan di bidang Penelitian sosial

#### **b. Manfaat Praktis**

- 1) Penulis dapat mengetahui dan memahamai bagaimana proses pembuatan Peraturan Daerah dan apa saja yang menjadi kendala dalam proses pembuatannya.
- 2) Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan dan referensi bagi peneliti berikutnya dalam melakukan penelitian yang ada hubungannya dengan penelitian ini.