

PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DALAM MENAMPUNG DAN
MENYALURKAN ASPIRASI MASYARAKAT: STUDI KASUS PADA PENATAAN TENAGA HONORER
KESEHATAN DI KABUPATEN MOJOKERTO

Agustin Marsely Prahestie¹, Galih Wahyu Pradana², Muhammad Farid Ma'ruf³, Melda
Fadiyah Hidayat⁴

Email: agustin.22186@mhs.unesa.ac.id, galihpradana@unesa.ac.id,
muhammadfarid@unesa.ac.id, meldahidayat@unesa.ac.id

¹²³⁴Program Studi S1 Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

Abstract

This study aims to analyze the role of the Regional House of Representatives (DPRD) of Mojokerto Regency in accommodating and channeling community aspirations, particularly those related to the arrangement of honorary health workers following the enactment of Law Number 20 of 2023 concerning the State Civil Apparatus. The problem of uncertain employment status and welfare among non-State Civil Apparatus (non-ASN) workers underscores the need to examine the DPRD's representative function in bridging community aspirations at the regional level. This study employs the theory of representation proposed by John Stuart Mill (1861), which outlines three main functions of representative bodies: the function of representation, advocacy, and oversight. A descriptive qualitative approach was used, with data collected through interviews, observation, and documentation, and analyzed using the Miles and Huberman interactive model. The findings indicate that the Mojokerto Regency DPRD has implemented an aspiration-absorption mechanism through Public Hearing Meetings (RDPU), which are subsequently followed up through recommendations submitted to the DPRD leadership for referral to relevant agencies. In terms of the representation function, the DPRD has been relatively responsive in receiving and facilitating the aspirations of honorary health workers. However, the advocacy function still faces structural obstacles, particularly in digital channelling and the openness of post-hearing information. Meanwhile, the oversight function has been carried out accountably, even though the DPRD continues to refrain from technical administrative intervention in accordance with the principle of separation of authority. This study concludes that although the DPRD has succeeded in acting as a mediator of aspirations, strengthening the advocacy function and digitalizing public information services are still needed so that the arrangement of honorary health

Article History

Received: Juli 2026

Reviewed: Juli 2026

Published: Juli 2026

Copyright : Author

Publish by : CAUSA



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

workers can produce more tangible justice for the community.

Keywords: DPRD, Political Representation, Honorary Health Workers, Community Aspirations

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Mojokerto dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan penataan tenaga honorer bidang kesehatan pascaberlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Persoalan ketidakpastian status kepegawaian dan kesejahteraan tenaga non-Aparatur Sipil Negara (non-ASN) mendorong perlunya kajian atas fungsi representasi DPRD dalam menjembatani aspirasi masyarakat pada tingkat daerah. Penelitian ini menggunakan teori representasi yang dikemukakan oleh John Stuart Mill (1861), yang menguraikan tiga fungsi utama lembaga perwakilan, yaitu fungsi representasi, fungsi advokasi, dan fungsi pengawasan. Pendekatan yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, serta teknik analisis data model interaktif Miles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DPRD Kabupaten Mojokerto telah menjalankan mekanisme penyerapan aspirasi melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang kemudian ditindaklanjuti dengan pemberian rekomendasi kepada pimpinan DPRD untuk diteruskan kepada dinas-dinas terkait. Pada fungsi representasi, DPRD relatif responsif dalam menerima dan memfasilitasi aspirasi tenaga honorer kesehatan. Namun, pada fungsi advokasi masih ditemukan kendala struktural, terutama pada aspek kanalisasi digital dan keterbukaan informasi pascarapat. Sementara itu, fungsi pengawasan telah dijalankan secara akuntabel, sekalipun DPRD tetap membatasi diri dari intervensi teknis administratif sesuai dengan prinsip pemisahan kewenangan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa meskipun DPRD berhasil berperan sebagai mediator aspirasi, penguatan fungsi advokasi serta digitalisasi layanan informasi publik masih diperlukan agar penataan tenaga honorer kesehatan dapat menghasilkan keadilan yang lebih nyata bagi masyarakat.

Kata Kunci: DPRD, Representasi Politik, Tenaga Honorer Kesehatan, Aspirasi Masyarakat

PENDAHULUAN

Indonesia menganut sistem demokrasi dengan mengadopsi konsep pembagian kekuasaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pembagian kekuasaan tersebut berlangsung baik secara horizontal, yakni antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif,

maupun secara vertikal, yaitu antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam bingkai negara kesatuan (Una, 2004; Ardian, 1994). Pembagian kekuasaan secara vertikal ini merupakan konsekuensi dari penerapan asas desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahannya (Adnan, 2017).

Konsekuensi dari desentralisasi tersebut adalah lahirnya lembaga perwakilan di tingkat daerah, yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Berbeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di tingkat pusat yang menjalankan kewenangan legislatif murni berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar 1945, DPRD pada dasarnya merupakan badan legislatif semu yang menjalankan sebagian pendistribusian kewenangan eksekutif dari Presiden (Rauf, 2016). Sekalipun demikian, DPRD tetap menjadi unsur pemerintahan daerah yang memikul fungsi representasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (Romli, 2007), sehingga kehadirannya menjadi penting sebagai penyalur aspirasi masyarakat di tingkat lokal.

Salah satu isu aspirasi masyarakat yang mendesak untuk disalurkan melalui DPRD pada beberapa tahun terakhir adalah persoalan penataan tenaga honorer atau non-Aparatur Sipil Negara (non-ASN). Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menegaskan penghapusan status tenaga honorer di lingkungan instansi pemerintah, sehingga menimbulkan ketidakpastian status kepegawaian dan kesejahteraan bagi ribuan tenaga non-ASN di berbagai daerah, termasuk tenaga honorer bidang kesehatan (Kemenpan-RB, 2024). Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi bersama DPR RI berkomitmen menyelesaikan persoalan penataan tenaga non-ASN tersebut secara bertahap, tetapi implementasinya di tingkat daerah tetap menuntut peran aktif DPRD sebagai lembaga yang paling dekat dengan aspirasi masyarakat setempat.

Kabupaten Mojokerto menjadi lokasi yang relevan untuk mengkaji fenomena ini. Berdasarkan data tahun 2022, tercatat lebih dari dua ribu tenaga honorer di Kabupaten Mojokerto, dengan sekitar lima ratus di antaranya bekerja di bidang kesehatan. Pada awal tahun 2026, sebanyak 326 tenaga honorer kesehatan dan pendidikan yang tergabung dalam Forum Komunikasi Tenaga Kesehatan dan Non Kesehatan (FKHN) mendatangi kantor DPRD Kabupaten Mojokerto untuk menuntut kejelasan status pengangkatan menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), sejalan dengan kebijakan Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Kementerian PANRB yang menargetkan penghapusan status honorer paling lambat pada akhir Desember 2025. Situasi ini menuntut DPRD Kabupaten Mojokerto, khususnya Komisi IV, untuk menjalankan fungsi representasinya dalam mendengarkan keluhan dan aspirasi tenaga honorer kesehatan, sekaligus menjembatani komunikasi dengan dinas-dinas terkait seperti Dinas Kesehatan dan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM).

Kajian mengenai peran representasi lembaga perwakilan daerah dalam menyalurkan aspirasi masyarakat sejatinya telah banyak dilakukan. Wati (2025) misalnya menegaskan bahwa peran dewan perwakilan sebagai representasi daerah menjadi sangat penting untuk menyampaikan aspirasi sehingga tercipta kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan berbagai wilayah dan kelompok kepentingan. Meskipun demikian, penelitian yang secara spesifik menyoroti mekanisme penampungan dan penyaluran aspirasi DPRD dalam konteks penataan

tenaga honorer bidang kesehatan pascaberlakunya Undang-Undang ASN 2023, khususnya pada level kabupaten, masih terbatas. Kekosongan inilah yang mendasari urgensi penelitian ini.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah bagaimana peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Mojokerto dalam menampung dan menyalurkan aspirasi terkait penataan tenaga honorer bidang kesehatan, dan bagaimana mekanisme penyaluran aspirasi masyarakat tersebut dijalankan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran DPRD Kabupaten Mojokerto dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat terkait kebijakan penataan tenaga honorer, sekaligus mengidentifikasi mekanisme penyaluran aspirasi yang berlaku. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan kajian representasi dan akuntabilitas DPRD, serta kontribusi praktis berupa rekomendasi bagi DPRD Kabupaten Mojokerto dan pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan penataan tenaga honorer yang lebih responsif dan berpihak pada kesejahteraan tenaga kesehatan.

KAJIAN PUSTAKA

Teori Representasi John Stuart Mill

Penelitian ini menggunakan teori representasi (*theory of representation*) yang dikemukakan oleh John Stuart Mill (1861) sebagai landasan analisis utama. Mill memandang pemerintahan perwakilan sebagai bentuk pemerintahan ideal bagi masyarakat yang telah mencapai tingkat peradaban maju, yaitu suatu sistem di mana seluruh rakyat menjalankan kekuasaan pengendali tertinggi melalui deputy yang dipilih secara berkala, tanpa harus melaksanakan tugas-tugas pemerintahan secara langsung (Mill, 1861).

Dalam karyanya *Considerations on Representative Government*, khususnya pada bagian *Of the Proper Function of Representative Bodies*, Mill merumuskan tiga fungsi utama lembaga perwakilan. Pertama, fungsi representasi, yaitu badan perwakilan harus menjadi *congress of opinion*, tempat setiap kelompok masyarakat memiliki juru bicara untuk menyuarakan pendapat, keluhan, dan keinginannya. Kedua, fungsi advokasi (*committee of grievances*), yang menempatkan anggota parlemen sebagai pembela bagi konstituennya, sehingga setiap kepentingan dan opini di dalam negara dapat didengar dan setiap tindakan pemerintah dapat dipertanyakan secara terbuka. Ketiga, fungsi pengawasan (*oversight*), yang menegaskan bahwa tugas utama parlemen bukanlah mengelola administrasi secara langsung, melainkan mengawasi dan mengontrol pelaksanaan pemerintahan yang dijalankan oleh pejabat yang dipercaya (Mill, 1861).

Bagi Mill, struktur representasi yang inklusif dan fungsi advokasi yang kuat menjadikan lembaga perwakilan sebagai pelindung kelompok minoritas, karena demokrasi yang sehat bukan sekadar soal suara terbanyak, tetapi juga soal memastikan suara-suara kecil tetap memiliki saluran untuk didengar dan diperjuangkan (Roberts, 2004). Kerangka inilah yang relevan digunakan untuk menilai peran DPRD Kabupaten Mojokerto dalam menjalankan fungsi penampungan aspirasi dan penyaluran kepentingan tenaga honorer kesehatan pada level kebijakan daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan institusi perwakilan rakyat di tingkat daerah yang menjadi komponen integral penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara umum, peran DPRD diwujudkan dalam tiga fungsi utama, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (Romli, 2007). Melalui fungsi legislasi, DPRD berwenang membentuk peraturan daerah; melalui fungsi anggaran, DPRD menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan memperhatikan aspirasi masyarakat; sedangkan melalui fungsi pengawasan, DPRD mengontrol jalannya pemerintahan daerah agar tidak menyimpang dari amanat rakyat.

Sebagai lembaga perwakilan, DPRD berposisi sebagai kekuatan penyeimbang (*balance of power*) terhadap pemerintah daerah, sekaligus menjadi saluran resmi bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi terkait berbagai kebijakan publik, termasuk kebijakan penataan aparatur sipil negara di daerah.

Aspirasi Masyarakat

Aspirasi masyarakat dapat disampaikan melalui berbagai saluran, antara lain secara tertulis melalui surat yang ditujukan kepada sekretariat DPRD, secara lisan dalam forum resmi seperti Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), melalui unjuk rasa atau demonstrasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998, melalui kegiatan reses anggota DPRD, maupun secara daring. Setiap saluran memiliki karakteristik dan mekanisme penindaklanjutan yang berbeda, tetapi seluruhnya bermuara pada prinsip objektivitas, akuntabilitas, transparansi, dan keadilan dalam pengelolaannya. Dalam konteks penataan tenaga honorer kesehatan di Kabupaten Mojokerto, aspirasi disampaikan secara lisan melalui audiensi langsung tenaga honorer dengan DPRD yang kemudian ditindaklanjuti melalui forum RDPU.

Tenaga Honorer dan Aparatur Sipil Negara

Pegawai non-ASN adalah pegawai yang bekerja di lembaga pemerintahan tanpa memiliki status Aparatur Sipil Negara, dan dapat berupa tenaga honorer, tenaga kontrak, maupun pegawai tidak tetap lainnya (Dora, 2020). Dibandingkan dengan ASN, pegawai non-ASN umumnya tidak memiliki jaminan pensiun, tunjangan kesehatan yang setara, maupun kepastian jenjang karier (Sriastuti, 2017). Pemenuhan hak-hak esensial tenaga kerja, yang mencakup kepastian pendapatan, perlindungan ketenagakerjaan, dan jaminan kesejahteraan, merupakan elemen krusial dari prinsip keadilan sosial (Sania, 2025). Kondisi inilah yang mendasari urgensi peran DPRD dalam mengawal proses transisi status tenaga honorer, khususnya di bidang kesehatan, menuju status Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan desain deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Sugiyono (2015), pendekatan kualitatif menempatkan peneliti sebagai instrumen utama untuk memeriksa kondisi objek penelitian secara mendalam, menyeluruh, dan kontekstual. Pendekatan ini dipilih karena penelitian bertujuan memahami secara rinci proses, mekanisme, kendala, dan hasil dari peran DPRD dalam merespons isu tenaga honorer kesehatan di Kabupaten Mojokerto yang melibatkan berbagai aktor dan kepentingan.

Penelitian dilaksanakan di kantor DPRD Kabupaten Mojokerto yang berlokasi di Jalan R.A. Basuni, Kecamatan Sooko, Kabupaten Mojokerto, Jawa Timur. Lokasi ini dipilih karena ditemukan fenomena keterlambatan restrukturisasi tenaga honorer sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ASN Nomor 20 Tahun 2023, yang menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan nasional dan implementasi di tingkat daerah.

Fokus penelitian diarahkan pada tiga fungsi representasi menurut Mill, yaitu fungsi representasi, fungsi advokasi, dan fungsi pengawasan, yang dioperasionalkan melalui lima indikator sebagaimana disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Indikator Penelitian

Fungsi	Indikator	Deskripsi
Representasi	Inklusivitas Opini	Tersedianya ruang bagi berbagai kelompok, termasuk kelompok minoritas seperti tenaga honorer, untuk menyuarakan pendapatnya dalam forum resmi.
	Kesesuaian Aspirasi	Pernyataan politik anggota dewan yang mencerminkan kehendak dan kepentingan tenaga honorer.
Advokasi	Respon terhadap Keluhan	Respons dan tindakan DPRD terhadap pengaduan atau keluhan tenaga honorer kesehatan.
	Fungsi Kanalisasi	Kemampuan anggota dewan menjembatani isu tenaga honorer ke meja perundingan dengan eksekutif.
	Keterbukaan Akses	Kemudahan tenaga honorer untuk menemui, menghubungi, dan berdialog dengan DPRD serta mengakses informasi.
Pengawasan	Akuntabilitas	Peran DPRD dan pemerintah daerah dalam mekanisme checks and balances terhadap pelaksanaan kebijakan eksekutif.
	Pembatasan Intervensi Teknis	Kemampuan DPRD untuk tidak mencampuri detail teknis administratif tanpa dasar keahlian.

Sumber: Diadaptasi dari John Stuart Mill (1861)

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas data primer, yang diperoleh langsung melalui wawancara, observasi, dan catatan lapangan, serta data sekunder yang bersumber dari studi dokumentasi, arsip, dan literatur pendukung (Moleong, 2013). Instrumen penelitian yang digunakan meliputi pedoman wawancara, telepon genggam untuk perekaman, dan buku catatan lapangan.

Subjek penelitian ditentukan melalui teknik *purposive sampling*, yaitu penentuan informan berdasarkan kriteria representatif yang relevan dengan permasalahan penelitian. Subjek penelitian terdiri atas: (1) anggota DPRD Kabupaten Mojokerto dari Komisi IV; (2) staf sekretariat DPRD Kabupaten Mojokerto bagian persidangan; dan (3) staf Dinas Kesehatan Kabupaten Mojokerto bagian promosi kesehatan dan ilmu perilaku.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui tiga cara. Pertama, wawancara mendalam untuk memperoleh informasi spesifik dari informan terkait fenomena penelitian. Kedua, observasi terhadap pelaksanaan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) untuk menangkap dinamika kelembagaan yang tidak selalu terungkap melalui wawancara. Ketiga, dokumentasi terhadap dokumen resmi seperti peraturan daerah, surat disposisi, dan laporan kegiatan DPRD untuk memperkuat validitas temuan (Sugiyono, 2023).

Analisis data dilakukan dengan model interaktif Miles dan Huberman, yang berlangsung secara terus-menerus sejak sebelum, selama, dan setelah proses pengumpulan data di lapangan hingga data mencapai titik jenuh. Tahapan analisis meliputi reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan simpulan/verifikasi (*conclusion drawing/verification*) (Sugiyono, 2015).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Data penelitian diperoleh melalui wawancara dengan Ketua Komisi IV DPRD Kabupaten Mojokerto (Muhammad Agus Fauzan), staf bagian hukum dan persidangan sekretariat DPRD (Ismail Azas dan Miftah), serta perwakilan Dinas Kesehatan Kabupaten Mojokerto sekaligus FKHN (Aditya), yang dilengkapi dengan observasi langsung peneliti pada pelaksanaan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dan penelusuran dokumen kesekretariatan. Ketiga fungsi representasi menurut Mill dianalisis secara berurutan berikut ini.

Fungsi Representasi

Fungsi representasi menempatkan DPRD sebagai wakil rakyat yang bertugas menampung, menyuarkan, dan memperjuangkan aspirasi tenaga honorer kesehatan agar diperhatikan dalam proses pembuatan kebijakan publik. Aspirasi tersebut mencakup keluhan mengenai ketidakjelasan pengangkatan, hak-hak yang belum terpenuhi, serta harapan agar pemerintah daerah memberikan kepastian hukum dan perlindungan.

Berdasarkan hasil wawancara pada 21 Januari 2026, DPRD Kabupaten Mojokerto, khususnya Komisi IV, menjalankan peran representasi setelah menerima disposisi dari pimpinan DPRD untuk melaksanakan RDPU bersama Forum Komunikasi Tenaga Kesehatan dan Non Kesehatan (FKHN). Meskipun sempat terjadi kesalahpahaman terkait pembagian tugas antarkomisi, mengingat urusan kepegawaian pada dasarnya berada di bawah wewenang Komisi I sementara Komisi IV menaungi urusan kesejahteraan masyarakat termasuk kesehatan, Komisi IV tetap menjalankan RDPU dengan mengundang dinas-dinas terkait, yaitu BKPSDM, Dinas Kesehatan, dan Dinas Pendidikan.

Pada indikator inklusivitas opini, temuan penelitian menunjukkan bahwa DPRD Kabupaten Mojokerto berhasil mengaktualisasikan prinsip inklusivitas yang digagas oleh Mill (1861), yaitu penyediaan ruang setara bagi kelompok minoritas untuk menyuarkan aspirasinya. Sebanyak 326 tenaga honorer kesehatan dan pendidikan yang tergabung dalam FKHN menuntut kejelasan status pengangkatan menjadi PPPK, sejalan dengan regulasi BKN dan Kementerian PANRB yang menargetkan penghapusan status honorer paling lambat 25 Desember 2025. Perwakilan Dinas Kesehatan dan FKHN, Aditya, menjelaskan bahwa aspirasi tersebut merupakan hasil kesepakatan kolektif seluruh anggota forum. Pada pelaksanaan RDPU, tidak terdapat diferensiasi perlakuan antara tenaga honorer yang telah terdata di database BKN, seperti

golongan eks-Kategori II (R2) yang diprioritaskan mendapat status penuh waktu pada tahap pertama, dengan golongan R3 yang belum sepenuhnya terakomodasi. Seluruh pihak diberikan ruang bicara yang setara di hadapan anggota dewan.

Meskipun proses penyerapan aspirasi berjalan inklusif dan demokratis, implementasi akhirnya tetap bersifat kondisional karena DPRD dibatasi oleh fungsi dasarnya pada ranah legislasi, anggaran, dan pengawasan, tanpa kewenangan eksekutif untuk mengeksekusi keputusan secara sepihak. Hambatan struktural yang ditemukan terutama berkaitan dengan keterbatasan kuota PPPK dari pemerintah pusat dan kapasitas fiskal Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dibatasi oleh regulasi belanja wajib (*mandatory spending*). Sebagai jalan tengah, DPRD mendorong solusi alternatif berupa percepatan pengangkatan status PPPK paruh waktu bersama Bupati dan Sekretaris Daerah.

Pada indikator kesesuaian aspirasi, hasil penelitian menunjukkan tingkat kesesuaian yang cukup baik antara harapan tenaga honorer dan kebijakan yang dihasilkan. Setelah desakan dan kerja sama antara DPRD dan pemerintah daerah, Bupati Mojokerto menerbitkan keputusan pengangkatan 2.975 pegawai, termasuk 485 tenaga kesehatan, menjadi PPPK paruh waktu. Seluruh tenaga honorer kesehatan kini telah beralih status, baik yang sebelumnya terdaftar dalam database BKN maupun yang belum, sehingga kepastian status sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara telah tercapai. Namun demikian, status paruh waktu tersebut membawa persoalan baru pada aspek kesejahteraan, karena gaji yang diterima masih di bawah Rp2.000.000 per bulan tanpa tunjangan tambahan, berbeda dengan PPPK penuh waktu yang menerima penghasilan setara upah minimum regional. Komisi IV DPRD merespons kondisi ini dengan mengusulkan penghapusan sistem paruh waktu secara bertahap, meskipun realisasinya masih bergantung pada ketersediaan anggaran daerah dan kuota nasional.

Temuan ini memperkuat pandangan Putri (2020) bahwa fungsi paling mendasar dari lembaga perwakilan adalah fungsi representasi, sehingga lembaga perwakilan tanpa representasi tidak memiliki makna substantif. Dalam kasus Kabupaten Mojokerto, representasi terwujud secara prosedural melalui forum RDPU yang inklusif, tetapi keberhasilan substantifnya tetap bergantung pada faktor eksternal yang berada di luar kendali penuh legislatif daerah, yaitu regulasi pusat dan kapasitas anggaran daerah.

Fungsi Advokasi

Fungsi advokasi menempatkan DPRD sebagai pembela (*to defend*) sekaligus pihak yang mendorong kemajuan (*to promote*) kepentingan tenaga honorer kesehatan (Roem Topatimastang, 2016). Dalam kerangka Mill, parlemen berfungsi sebagai *committee of grievances*, yaitu wadah bagi rakyat untuk mengadu ketika merasa dirugikan oleh kebijakan pemerintah.

Pada indikator respon terhadap keluhan, observasi peneliti di sekretariat DPRD Kabupaten Mojokerto menunjukkan bahwa alur penanganan surat keluhan berjalan cukup rapi dan terstruktur. Surat permohonan RDPU dari FKHN diproses oleh sekretariat, dinaikkan kepada pimpinan DPRD untuk memperoleh disposisi, kemudian diteruskan kepada Komisi IV sebagai komisi yang ditugaskan. Komisi IV kemudian secara aktif menghubungi ketua FKHN untuk

memastikan dinas-dinas yang relevan turut dihadirkan dalam forum, sehingga seluruh keluhan tenaga honorer kesehatan dapat langsung direspons oleh instansi berwenang. Ketua Komisi IV, Muhammad Agus Fauzan, menegaskan bahwa isu kesejahteraan tenaga kesehatan merupakan prioritas yang sangat sensitif, karena kualitas pelayanan kesehatan bagi masyarakat sangat bergantung pada kesejahteraan tenaga kesehatan itu sendiri. Penilaian atas responsivitas dan transparansi Komisi IV ini turut dikonfirmasi oleh perwakilan Dinas Kesehatan, Aditya, dalam wawancara pada 23 Januari 2026.

Pada indikator fungsi kanalisasi, penelitian menemukan bahwa media utama yang digunakan tenaga honorer kesehatan untuk menyampaikan keluhan adalah forum RDPU, yang diawali dengan pengajuan surat permohonan kepada sekretariat DPRD. Menariknya, ditemukan dua jalur pengajuan surat, yaitu jalur daring melalui aplikasi *e-office* dan jalur luring secara manual. Jalur *e-office* hanya dapat diakses oleh dinas atau instansi pemerintah daerah, sehingga forum non-institusional seperti FKHN harus mengajukan permohonan secara luring dengan mendatangi langsung kantor sekretariat DPRD. Setelah RDPU dilaksanakan, Komisi IV menyusun rekomendasi dan target waktu (*timeline*) penyelesaian yang diserahkan kepada pimpinan DPRD untuk dikawal hingga ke meja perundingan bersama Bupati atau Sekretaris Daerah. Keterbatasan akses digital ini menjadi catatan penting, karena pada era digital saat ini masyarakat umum idealnya juga dapat mengakses kanal pengajuan aspirasi secara daring tanpa harus melalui prosedur manual yang lebih memakan waktu.

Pada indikator keterbukaan akses, DPRD Kabupaten Mojokerto secara prinsip menampung seluruh aspirasi tenaga honorer tanpa membedakan status administratif mereka, sebagaimana ditegaskan oleh Ismail Azas bahwa dalam forum rapat, hak bicara diberikan setara kepada siapa pun, baik yang terdaftar di BKN maupun yang belum. Namun demikian, keterbukaan akses informasi pascarapat masih belum optimal. Salah satu anggota FKHN, Novi, yang diangkat menjadi PPPK paruh waktu pada 8 Desember 2025, menyatakan bahwa informasi mengenai kelanjutan hasil RDPU tidak diperoleh dari DPRD, melainkan dari sesama rekan kerja dan keputusan Bupati. Temuan ini dikonfirmasi melalui observasi peneliti terhadap situs web dan akun Instagram resmi DPRD Kabupaten Mojokerto, yang tidak memuat informasi terkait hasil RDPU maupun kelanjutan penanganan aspirasi tenaga honorer kesehatan.

Secara keseluruhan, temuan pada fungsi advokasi menunjukkan bahwa DPRD Kabupaten Mojokerto cukup responsif dalam menangani keluhan awal tenaga honorer, tetapi masih menghadapi kendala struktural pada aspek kanalisasi digital dan keterbukaan informasi lanjutan. Kesenjangan ini menegaskan pentingnya digitalisasi layanan aspirasi dan pengelolaan media sosial kelembagaan yang lebih aktif, agar masyarakat dapat memantau perkembangan kebijakan secara transparan dan berkelanjutan, sejalan dengan prinsip keterbukaan informasi publik (Mudry, 2014).

Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan menegaskan bahwa tugas utama parlemen bukanlah mengelola administrasi secara langsung, melainkan mengawasi dan mengontrol pelaksanaan kebijakan yang dijalankan oleh pejabat yang berwenang (Mill, 1861). Dalam konteks penelitian ini, pengawasan DPRD difokuskan pada kebijakan perpanjangan status PPPK paruh waktu tenaga honorer kesehatan.

Pada indikator pembatasan intervensi teknis, hasil penelitian menunjukkan bahwa DPRD Kabupaten Mojokerto secara konsisten menahan diri dari campur tangan terhadap detail teknis administratif. Staf bagian hukum dan persidangan, Ismail Azas, menjelaskan bahwa usulan peningkatan status perlindungan tenaga non-ASN menjadi peraturan daerah (Perda) perlu diuji lebih dahulu keberadaannya dalam ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi; jika tidak terdapat mandat hukum nasional yang mewajibkan hal tersebut, pemerintah daerah perlu berdiskusi dengan tenaga ahli kementerian sebelum menggunakan hak otonomi daerahnya. Mengingat status PPPK paruh waktu telah termasuk dalam lingkup ASN, usulan Perda dinilai kurang mendesak karena berpotensi hanya mengakomodasi kepentingan kelompok tertentu, bukan masyarakat secara luas. Observasi peneliti pada pelaksanaan RDPU juga menunjukkan bahwa rapat berlangsung secara netral tanpa intervensi DPRD terhadap Dinas Kesehatan maupun BKPSDM, sekaligus mencerminkan pemahaman DPRD atas keterbatasan anggaran dan kuota sebagai faktor pembatas kebijakan.

Pada indikator akuntabilitas, ditemukan pembagian peran yang jelas antara DPRD dan eksekutif dalam mekanisme *checks and balances*. Pemerintah daerah, melalui keputusan Bupati, telah mengangkat 2.975 tenaga honorer, termasuk golongan R3 dan R4 yang belum lolos pada tahap pertama, menjadi PPPK paruh waktu per 8 Desember 2025. Pengelolaan administratif seperti pemutakhiran data dan perpanjangan kontrak tahunan dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan melalui sistem aplikasi resmi Kementerian Kesehatan, sementara DPRD berfokus pada fungsi pengawasan murni dengan memastikan kontrak PPPK paruh waktu diperpanjang secara berkala tanpa ada pegawai yang terabaikan. Perwakilan Dinas Kesehatan, Aditya, menjelaskan bahwa peralihan status dari PPPK paruh waktu menuju PPPK penuh waktu mensyaratkan dua kondisi, yaitu rekam jejak kinerja yang baik dan ketersediaan anggaran daerah yang mencukupi.

Sejalan dengan prinsip pemisahan kewenangan yang dikemukakan Mill, temuan ini menegaskan bahwa DPRD Kabupaten Mojokerto berhasil menjaga batas antara fungsi pengendalian dan fungsi pelaksanaan teknis, sehingga akuntabilitas kelembagaan tetap terjaga tanpa mengorbankan independensi teknis instansi pelaksana. Kendati demikian, akses terhadap sistem data kepegawaian yang bersifat terbatas turut menjadi bentuk perlindungan data pribadi ASN, sekaligus menegaskan bahwa akuntabilitas tidak semata diukur dari keterbukaan data, tetapi juga dari kemampuan menjaga keamanan informasi sesuai standar regulasi yang berlaku.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa DPRD Kabupaten Mojokerto menjalankan peran yang strategis dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat terkait penataan tenaga honorer kesehatan menjadi PPPK. Pada fungsi representasi, inklusivitas opini telah terwujud secara prosedural melalui mekanisme RDPU yang setara bagi seluruh kelompok tenaga honorer, dan kesesuaian aspirasi tercapai melalui pengangkatan 2.975 pegawai menjadi PPPK paruh waktu, meskipun keberhasilan implementasinya tetap bergantung pada keterbatasan kuota nasional dan kapasitas anggaran daerah.

Pada fungsi advokasi, DPRD menunjukkan responsivitas yang baik dalam menangani keluhan awal tenaga honorer, tetapi fungsi kanalisasi dan keterbukaan akses masih menghadapi kendala

struktural, terutama pada keterbatasan akses sistem daring *e-office* bagi masyarakat non-institusional dan minimnya pembaruan informasi pascarapat melalui kanal digital resmi DPRD. Pada fungsi pengawasan, pembatasan intervensi teknis dan akuntabilitas telah dijalankan dengan baik, tercermin dari konsistensi DPRD untuk tidak mencampuri urusan administratif serta komitmennya mengawal keberlanjutan kontrak PPPK paruh waktu setiap tahunnya.

Secara keseluruhan, meskipun menghadapi berbagai tantangan struktural, DPRD Kabupaten Mojokerto telah berhasil menjalankan perannya sebagai mediator aspirasi tenaga honorer kesehatan. Penguatan fungsi advokasi melalui digitalisasi layanan pengajuan aspirasi dan pengelolaan media sosial kelembagaan yang lebih aktif, disertai optimalisasi fungsi anggaran untuk mendukung kesejahteraan PPPK, direkomendasikan sebagai langkah strategis lanjutan. Bagi pemerintah pusat, hasil penelitian ini juga menyarankan perlunya payung hukum yang lebih jelas bagi pekerja publik non-ASN yang telah lama mengabdikan, guna memastikan proses transisi status kepegawaian di seluruh daerah berjalan lebih adil dan berkepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnan, I. M. (2017). *Distribusi Kekuasaan Dalam Struktur Pemerintahan di Indonesia (Edisi Revisi)*. Bantul, Yogyakarta: Transmedia Grafika.
- Ardian, Z. A. (1994). *Hukum Tata Negara*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Dora, R. R. (2020). Analisa Peran Tenaga Honorer Terhadap Efektivitas Tugas Aparatur Sipil Negara. *Jurnal JAPS*, 1(1), 8-15.
- Kemenpan-RB. (2024, 17 Januari). *Bersama DPR dan Pemangku Kepentingan Lain, Pemerintah Komitmen Selesaikan Penataan Tenaga Non-ASN*. Diakses dari <https://www.menpan.go.id>
- Kurniawan, H. (2026). *Implementasi Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Komparatif DPRD Kota Bandar Lampung dan DPRD Kabupaten Lampung Utara)*. Bandar Lampung: Universitas Lampung.
- Mill, J. S. (1861). *Considerations on Representative Government*. London: Parker, Son, and Bourn.
- Moleong, L. J. (2013). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Mudry, K. (2014, 8 Desember). Open Access: The Importance of Open Information. 1-7.
- Nasution, S. (2003). *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Putri, A. N. (2020, Desember). Pertanggungjawaban Fungsi Representasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. *Jurnal Jentera*, 3(2), 294-312.
- Rauf, R. (2016). *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh.
- Roberts, J. M. (2004, June). John Stuart Mill, Free Speech and the Public Sphere: A Bakhtinian Critique. *The Sociological Review*, 52(1).
- Roem Topatimastang, M. F. (2016). *Mengubah Kebijakan Publik (Panduan Pelatihan Advokasi)*. Jakarta: Insist Press.

- Romli, L. (2007). *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sania, I. K. (2025). Perkembangan dan Tantangan Hukum Ketenagakerjaan: Tinjauan Terhadap Dinamika Regulasi dan Hak-Hak Pekerja. *Indonesian Journal of Law and Justice*, 2(3), 1-10.
- Sriastuti, B. (2017, Agustus). Kedudukan Tenaga Honorer Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. *Jurnal IUS*, 5(2), 284-299.
- Sugiyono. (2015). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2023). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Una, S. (2004). *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Wati, R. M. (2025, 30 Juni). Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai Representasi Daerah di Masa Pandemi. *Jurnal Konstitusi & Demokrasi*, 5(1), 46-65.