

OPTIMALISASI HAK INISIATIF DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH: STUDI KASUS DPRD KABUPATEN BERAU TAHUN 2021–2023

Saifullah Samad¹, Insan Tajali Nur², Poppilea Erwinta³

^{1,2,3}Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, Kota Samarinda, Indonesia

Corresponden E-mail: ipulmamen12@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini menganalisis pelaksanaan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Berau dalam proses pembentukan Peraturan Daerah (Perda) periode 2021-2023. Analisis dilakukan dengan menggunakan data Propemperda Kabupaten Berau dan wawancara dengan Sekretariat Daerah Kabupaten Berau Bidang Hukum dan Perundang-Undangan serta anggota DPRD. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Berau dan pelaksanaan hak inisiatif DPRD dalam pembentukan peraturan daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah empiris deskriptif kualitatif dengan data primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Berau telah mengikuti tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun, pelaksanaan hak inisiatif DPRD masih menghadapi kendala, baik internal maupun eksternal. Faktor internal meliputi keterbatasan sumber daya DPRD dan kurangnya kapasitas anggota DPRD dalam menyusun Raperda. Faktor eksternal meliputi kurangnya dukungan dari pemerintah daerah dan kurangnya partisipasi masyarakat. Penelitian ini memberikan beberapa saran untuk meningkatkan pelaksanaan hak inisiatif DPRD di Kabupaten Berau, seperti meningkatkan kualitas anggota DPRD, meningkatkan dukungan dari pemerintah daerah, dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengoptimalkan hak inisiatif DPRD dalam pembentukan peraturan Daerah.

Kata Kunci: Hak Inisiatif; Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pembentukan Peraturan Daerah

Abstract

This study aims to analyze the implementation of the legislative initiative right of the Regional People's Representative Council (DPRD) of Berau Regency in the formation of Regional Regulations (Perda) during the 2021–2023 period and to assess the effectiveness of the regional legislative process. The research method applied was empirical descriptive qualitative, with primary data obtained through interviews with DPRD members and the Legal Division of the Regional Secretariat, and secondary data from the Berau Regency Regional Legislative Program (Propemperda) documents. The findings indicate that while the Perda formation process has generally complied with statutory provisions, the DPRD's exercise of its right of initiative remains suboptimal. Internal barriers include limited capacity of DPRD members and lack of supporting resources, while external barriers involve insufficient support from the local government and low public participation. Recommendations include improving DPRD members' skills through technical training, increasing access to expert support, enhancing coordination with the local government, and strengthening mechanisms for public participation. Optimizing the right of initiative is expected to produce more responsive, accountable, and community-oriented legal products.

Keywords: Rights of Initiative; Regional People's Representative Council; The Formation of Regional Regulations

PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan salah satu bagian penting dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, bersama dengan kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD memiliki tiga fungsi utama, yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi dilakukan melalui pembentukan Peraturan Daerah (Perda), yang dilakukan bersama kepala daerah. Fungsi anggaran mencakup pembahasan dan persetujuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Fungsi pengawasan meliputi pemantauan pelaksanaan Perda, APBD, dan kebijakan daerah agar tujuan pembangunan dapat tercapai.

Hak inisiatif DPRD dalam pembentukan Perda berperan penting sebagai bentuk representasi politik, yang memungkinkan DPRD menyuarakan keinginan masyarakat. Tidak semua kebutuhan hukum daerah bisa ditangani melalui usulan dari pihak eksekutif, sehingga perda inisiatif DPRD menjadi alat penting yang mendorong proses legislasi yang lebih partisipatif. Usulan ini biasanya muncul dari hasil reses, kunjungan kerja, atau dialog dengan masyarakat sipil, akademisi, serta tokoh adat. Dengan demikian, hak inisiatif berperan dalam memperkuat prinsip checks and balances dalam pengelolaan pemerintahan daerah.

Namun di lapangan, praktik penerapan hak inisiatif DPRD Kabupaten Berau masih kurang optimal. Data dari Propemperda tahun 2022 menunjukkan bahwa dari 17 Raperda yang ditetapkan, hanya tiga yang diajukan oleh DPRD, sementara yang lain berasal dari pihak eksekutif. Hal ini menunjukkan kurangnya penggunaan hak inisiatif, yang seharusnya menjadi alat penting dalam menjalankan fungsi legislasi. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini fokus pada dua hal: pertama, menganalisis efektivitas pembentukan Perda di Kabupaten Berau; kedua, mengidentifikasi hambatan yang dihadapi DPRD dalam memaksimalkan hak inisiatif, serta memberikan solusi yang dapat meningkatkan peran DPRD dalam proses pembuatan hukum daerah.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis terhadap studi hukum tata negara serta memberikan masukan praktis dalam peningkatan kinerja legislatif di tingkat daerah terutama di Kabupaten Berau.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif empiris untuk mengkaji pelaksanaan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Berau dalam proses pembentukan Peraturan Daerah selama periode 2021 hingga 2023. Sumber data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan anggota DPRD serta instansi Sekretariat Daerah yang mengelola bidang hukum, sedangkan data sekunder diperoleh dari berbagai dokumen seperti dokumen Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda), peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, serta hasil penelitian sebelumnya. Pemilihan subjek penelitian dilakukan secara *purposive*, dengan fokus pada pihak-pihak yang secara langsung terlibat dalam proses pembuatan peraturan daerah. Proses analisis data dilakukan secara kualitatif dengan tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan, bertujuan untuk memberikan gambaran yang faktual dan interpretatif mengenai tingkat efektivitas serta hambatan dalam melaksanakan hak inisiatif DPRD Kabupaten Berau. Efektivitas pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Berau pada periode 2021–2023 dapat dianalisis menggunakan kerangka teori sistem hukum Lawrence M. Friedman

HASIL DAN PEMBAHASAN

Efektivitas Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Berau

Efektivitas pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Berau pada periode 2021–2023 dapat dianalisis menggunakan kerangka teori sistem hukum Lawrence M. Friedman yang mencakup unsur substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.¹ Dari sisi substansi hukum, keberadaan Peraturan Daerah di Kabupaten Berau telah memiliki dasar hukum yang memadai melalui ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, serta Permendagri Nomor 80 Tahun 2015. Namun, substansi tersebut belum sepenuhnya merefleksikan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, karena rendahnya jumlah perda yang berasal dari inisiatif DPRD.² Dalam tiga tahun terakhir, mayoritas perda disahkan berdasarkan usulan eksekutif, sementara usulan legislatif cenderung minim kontribusi.

Dari sisi struktur hukum, DPRD Berau sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, beserta alat kelengkapannya seperti Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda), memiliki peran strategis dalam perencanaan legislasi. Namun, kinerja Bapemperda dalam menetapkan prioritas Raperda inisiatif belum maksimal, terlihat dari absennya target kuantitatif yang jelas untuk perda inisiatif tahunan. Minimnya tenaga ahli pendukung dan keterbatasan koordinasi antarfraksi juga memperlambat proses pembahasan.

Sementara itu, budaya hukum yang berkembang di lingkungan DPRD Berau menunjukkan kecenderungan formalistik, di mana pembahasan Raperda sering kali hanya sebatas pemenuhan prosedur tanpa melibatkan partisipasi publik yang luas.³ Partisipasi masyarakat umumnya hanya dilakukan melalui undangan rapat dengar pendapat dengan kelompok tertentu, sehingga belum mewakili keberagaman suara masyarakat. Kondisi ini memperkuat kesimpulan bahwa efektivitas hukum pelaksanaan fungsi legislasi di Kabupaten Berau masih menghadapi tantangan serius, baik dari aspek substansi, struktur, maupun budaya hukum.

a. Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi DPRD diatur dalam Pasal 149 ayat (1) dan Pasal 150 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yaitu membentuk Peraturan Daerah (Perda) bersama kepala daerah sebagai instrumen hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di Kabupaten Berau, fungsi legislasi dilaksanakan melalui penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) yang disepakati antara DPRD dan pemerintah daerah sebagai acuan prioritas pembahasan Raperda

¹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), 76.

² Eko Handoyo, “Program Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Instrumen Legislasi Daerah,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 24, no. 2 (2017): 256.

³ Laurensius Arliman S., “Budaya Hukum dalam Pembentukan Perda Partisipatif,” *Jurnal Ilmu Hukum* 14, no. 1 (2018): 45.

tahunan.⁴ Tahapan pembentukan Perda mencakup perencanaan, penyusunan beserta naskah akademik, pembahasan di komisi atau Bapemperda, pengesahan bersama dalam rapat paripurna, serta pengundangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015.

Proses legislasi dimulai dengan penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) yang disepakati secara bersama antara DPRD dan pemerintah daerah. Propemperda berisi daftar prioritas Raperda yang akan dibahas dalam satu tahun anggaran. Propemperda bukan hanya sekadar daftar administratif, tetapi juga merupakan instrumen politik hukum yang menentukan arah kebijakan daerah.⁵ Tahapan pembentukan Perda mencakup perencanaan, penyusunan beserta naskah akademik, pembahasan di komisi atau Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda), pengesahan bersama dalam rapat paripurna.. Sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, DPRD memiliki tiga fungsi utama, yakni legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi menjadi saluran utama untuk mengubah aspirasi masyarakat menjadi kebijakan hukum daerah. Berdasarkan teori sistem politik David Easton, fungsi legislasi terjadi dalam tiga tahapan, yaitu *input* (penyerapan aspirasi masyarakat), *process* (pembahasan internal), dan *output* (penerbitan kebijakan hukum).⁶

Sumber aspirasi masyarakat dapat berasal dari berbagai kalangan, seperti organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat (LSM), kelompok kepentingan, atau individu. Jika aspirasi masyarakat tidak diperhatikan secara memadai, risiko terjadinya resistensi terhadap kebijakan akan meningkat. Hal ini sebagaimana ditekankan oleh Pantow (2020) dan Laurensius (2018), yang menekankan pentingnya partisipasi masyarakat luas untuk mencegah kesenjangan dalam penyusunan kebijakan.⁷ Oleh karena itu, peningkatan fungsi legislasi DPRD Berau perlu dilakukan dengan meningkatkan kapasitas teknis anggota dewan, memperkuat sistem kerja Bapemperda, serta mengembangkan mekanisme partisipasi masyarakat yang inklusif.

b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga representasi politik rakyat yang memegang peranan penting dalam pembentukan pemerintahan daerah di Indonesia. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan, DPRD memiliki kedudukan sejajar dengan kepala daerah dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan pemerintahan, pembentukan peraturan daerah, serta pengawasan terhadap kinerja eksekutif. Menurut Poerwadarminta, DPRD adalah kelompok atau organisasi yang terdiri dari orang-orang yang bertugas memberi nasihat, mengambil keputusan melalui musyawarah, dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Miriam Budiardjo mengartikan

⁴ Eko Handoyo, "Program Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Instrumen Legislasi Daerah," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 24, no. 2 (2017): 256

⁵ Ibid

⁶ David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Chicago: University of Chicago Press, 1965), 38.

⁷ Yuliana Pantow, "Partisipasi Publik dalam Legislasi Daerah," *Jurnal Sosiohumaniora* 22, no. 3 (2020): 317;

DPRD sebagai badan legislatif yang merumuskan dan memberlakukan peraturan perundang-undangan, di mana setiap produk hukum mencerminkan pilihan politik yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.⁸ Sementara itu, Sukarna menegaskan bahwa DPRD memiliki fungsi *political control*, *legal control*, *social control*, dan *educational control* secara simultan untuk memastikan kebijakan publik sejalan dengan aspirasi masyarakat.⁹

Dasar hukum kedudukan DPRD tercantum dalam Pasal 148 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menyebutkan bahwa DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Ketentuan serupa juga termuat dalam Pasal 364 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Anggota DPRD berasal dari partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilu. Dalam menjalankan tugasnya, DPRD dilengkapi dengan struktur organisasi yang terdiri dari pimpinan, badan musyawarah, komisi-komisi, badan legislasi daerah, badan anggaran, badan kehormatan, serta alat kelengkapan lain yang dibentuk melalui rapat paripurna, dengan dukungan administrasi dari sekretariat DPRD yang umumnya berasal dari Pegawai Negeri Sipil (PNS).²

Dari sisi fungsional, DPRD tidak hanya berperan sebagai pembentuk peraturan daerah, tetapi juga menjadi arena artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Penelitian Rahayu (2019) menunjukkan bahwa kinerja DPRD sangat ditentukan oleh efektivitas alat kelengkapannya, khususnya dalam merespons aspirasi masyarakat secara cepat dan tepat.¹⁰ Prasetyo (2020) menambahkan bahwa tingkat partisipasi publik dalam proses legislasi menjadi faktor penting yang menentukan legitimasi kebijakan yang dihasilkan.¹¹ Sejalan dengan itu, Pantow (2020) menegaskan bahwa integrasi partisipasi publik secara sistematis dalam mekanisme kerja DPRD dapat mencegah terjadinya kesenjangan antara peraturan yang dihasilkan dan kebutuhan riil masyarakat.¹²

Efektivitas DPRD juga sangat dipengaruhi oleh kapasitas sumber daya manusia, keterampilan teknis anggota, serta dukungan tenaga ahli. Minimnya dukungan keahlian berdampak pada terbatasnya kemampuan DPRD dalam melakukan kajian mendalam terhadap rancangan kebijakan, sehingga berpotensi menghasilkan peraturan daerah yang kurang responsif. Oleh karena itu, penguatan DPRD perlu diarahkan pada peningkatan kompetensi anggota, pengembangan sistem kerja yang efisien, serta penguatan peran sekretariat sebagai pusat dukungan teknis dan administratif. Kombinasi antara kerangka hukum yang jelas, tata kerja yang efektif, dan partisipasi publik yang luas

⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 182.

⁹ Sukarna, *Sistem Politik Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 2012), 133.

¹⁰ Rika Rahayu, "Kinerja DPRD dalam Menjalankan Fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan," *Jurnal Politik Lokal* 4, no. 2 (2019): 18

¹¹ Fajar Prasetyo, "Efektivitas Fungsi DPRD dalam Perspektif Partisipasi Publik," *Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 1 (2020): 77

¹² Yuliana Pantow, "Partisipasi Publik dalam Legislasi Daerah," *Jurnal Sosiohumaniora* 22, no. 3 (2020): 317

menjadi prasyarat mutlak bagi DPRD untuk menjalankan perannya secara optimal di era otonomi daerah.¹³

c. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota merupakan salah satu instrumen hukum yang berperan dalam pemantauan kondisi dan diagnostik mesin, khususnya dalam hal pengolahan data, komunikasi, dan penyajian informasi. Perda memiliki peran strategis dalam mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, serta menjadi sarana dalam menerapkan kebijakan publik di tingkat lokal. Dasar normatif pembentukan Perda diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Daerah, serta Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaannya, yang mengatur secara rinci proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan Perda.

Menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Daerah adalah peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah provinsi atau kabupaten/kota, untuk mengatur urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Substansi Perda menjadi wujud nyata dalam pelaksanaan kewenangan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri, selain dari kewenangan yang diatur dalam undang-undang di tingkat pusat. Lebih lanjut, Pasal 154 ayat (1) huruf a UU Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa DPRD kabupaten/kota memiliki tugas dan wewenang untuk membentuk Perda bersama bupati/wali kota, termasuk membahas dan menyetujui Raperda mengenai APBD yang diajukan kepala daerah. Ibid¹⁴

Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa kualitas Perda sangat dipengaruhi oleh proses legislasi yang inklusif. Dengan demikian, pembentukan Perda tidak hanya menuntut kepatuhan di tingkat prosedur formal, tetapi juga memerlukan pendekatan yang partisipatif, berbasis kajian akademik, dan dilengkapi dengan mekanisme evaluasi implementasi.

Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Berau Periode 2021–2023

Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Berau pada periode 2021–2023 menunjukkan sejumlah kelemahan yang mengindikasikan belum optimalnya peran lembaga ini dalam pembentukan peraturan daerah. Temuan lapangan menunjukkan bahwa terdapat empat persoalan utama yang mempengaruhi kinerja legislasi DPRD. Pertama, hak inisiatif DPRD dalam pembentukan peraturan daerah belum berjalan secara maksimal. Dari sembilan rancangan peraturan daerah yang disahkan dalam kurun waktu tersebut, hanya empat yang berasal dari inisiatif DPRD, sementara sisanya merupakan usulan pemerintah daerah. Rendahnya proporsi

¹³ Laurensius Arliman S., “Budaya Hukum dalam Pembentukan Perda Partisipatif,” *Jurnal Ilmu Hukum* 14, no. 1 (2018): 45.

¹⁴ Ibid

perda inisiatif ini menggambarkan keterbatasan kreativitas dan kapasitas anggota DPRD dalam menyusun regulasi yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Akibatnya, potensi peran strategis DPRD dalam merespons permasalahan lokal melalui produk hukum daerah belum dimanfaatkan sepenuhnya.

Kedua, DPRD Kabupaten Berau belum menetapkan target kuantitatif terkait jumlah peraturan daerah yang harus diterbitkan setiap tahun. Ketiadaan tolok ukur ini mengakibatkan kinerja legislasi sulit dievaluasi secara obyektif. Perencanaan legislasi yang dilakukan Bapemperda juga cenderung pasif, hanya memverifikasi usulan dari pihak eksekutif tanpa menetapkan prioritas dan arah kebijakan legislasi yang jelas. Padahal, penetapan target produksi perda setiap tahun merupakan bagian penting dari prinsip akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan yang baik.

Ketiga, proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Berau tidak diatur dengan batas waktu yang tegas. Kondisi ini berpotensi menyebabkan pembahasan rancangan peraturan daerah berlangsung terlalu lama, bahkan mangkrak tanpa penyelesaian. Tidak adanya tenggat waktu juga menghambat proses pemberlakuan regulasi yang dibutuhkan masyarakat, sehingga berdampak pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Keempat, masih banyak anggota DPRD yang belum menguasai teknik *legal drafting* dalam penyusunan peraturan daerah. Keterbatasan pemahaman ini berdampak pada kualitas substansi regulasi yang dihasilkan, yang terkadang kurang memenuhi standar teknis peraturan perundang-undangan. Kondisi ini mempertegas perlunya peningkatan kapasitas dan pelatihan berkelanjutan bagi anggota DPRD agar mampu menghasilkan produk hukum daerah yang berkualitas dan implementatif. Berikut adalah tabel jumlah data Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Kabupaten Berau Provinsi Kalimantan Timur sebagai berikut:

No.	Tahun	Raperda Inisiatif DPRD	Raperda Inisiatif Eksekutif	Jumlah Propemperda
1	2021	3	11	14
2	2022	3	14	17
3	2023	2	10	12
	Total	8	35	43

Tabel 1

Data Jumlah Rancangan Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Berau Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2021-2023

Berdasarkan data Propemperda Kabupaten Berau tahun 2021-2023, tercatat bahwa DPRD Kabupaten Berau menginisiasi total dalam tiga tahun delapan Perda, sedangkan pemerintah daerah

menginisiasi tiga puluh lima Perda. Terdapat disparitas yang signifikan, dengan Perda inisiatif pemerintah daerah mendominasi. Fenomena ini menunjukkan bahwa DPRD Kabupaten Berau masih menghadapi kendala dalam menjalankan hak inisiatifnya.

a. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Hak Inisiatif DPRD

Meskipun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan hak inisiatif yang setara kepada DPRD dan pemerintah daerah, praktik pelaksanaannya di Kabupaten Berau menunjukkan adanya hambatan yang signifikan. Hasil wawancara dengan anggota DPRD mengungkapkan bahwa hambatan tersebut bersumber dari faktor internal maupun eksternal yang saling mempengaruhi.

1) Faktor Internal

Salah satu tantangan utama muncul dari keterbatasan sumber daya, terutama dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah (Raperda) yang berkualitas. Terbatasnya anggaran mempengaruhi kemampuan DPRD untuk melakukan pengumpulan data primer secara cukup, menyewa konsultan, serta mengadakan konsultasi publik secara luas. Hal ini membuat penyusunan Raperda inisiatif sering kali bergantung pada data sekunder yang tidak sepenuhnya mencerminkan kebutuhan nyata masyarakat.

Dari sisi teknis, masalah anggaran ini berpengaruh pada tiga aspek penting. Pertama, pengumpulan data lapangan menjadi sangat minim, sehingga aspirasi publik tidak dapat diakomodasi dengan baik. Kedua, analisis permasalahan yang dilakukan tanpa dukungan dari ahli cenderung kurang mendalam dan tidak komprehensif. Ketiga, konsultasi publik sering kali dilaksanakan dalam skala yang terbatas, sehingga peraturan yang dihasilkan tidak mewakili kepentingan masyarakat secara luas.

Selain itu, terdapat tantangan dari sudut pandang hukum internal. Meskipun hak inisiatif DPRD diatur dengan jelas dalam Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia dalam memahami teknik penyusunan peraturan hukum mengakibatkan pelaksanaan hak tersebut tidak optimal. Kurangnya pelatihan berkelanjutan dan dukungan teknis dari tenaga ahli juga memperburuk situasi, sehingga struktur kelembagaan DPRD belum mampu menjalankan fungsi legislasi secara efektif.

2) Faktor Eksternal

Dari perspektif eksternal, hambatan utama terletak pada minimnya koordinasi dan kerjasama antara DPRD dan pemerintah daerah. Ketidakteraturan dalam penjadwalan pembahasan Raperda, khususnya dari pihak eksekutif, menciptakan ketidakpastian dalam proses legislasi. Perbedaan pandangan antara kedua pihak, baik dari aspek hukum, ekonomi, maupun sosial, sering kali menyebabkan perdebatan yang berkepanjangan dan memperlambat pembahasan.

Selain dari koordinasi dengan pemerintah daerah, partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan perda juga dinilai masih rendah dan cenderung bersifat formal. Kegiatan seperti kunjungan kerja, masa reses, dan rapat dengar pendapat sering kali hanya bersifat administratif tanpa benar-benar menggali kebutuhan riil masyarakat. Kesenjangan ini semakin diperparah oleh terbatasnya anggaran dan kurangnya komitmen dari kedua belah pihak untuk menjadikan masyarakat sebagai mitra strategis dalam legislasi daerah.

Dari aspek hukum, rendahnya partisipasi publik bertentangan dengan Pasal 96 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menegaskan hak masyarakat untuk memberikan masukan dalam proses legislasi. Dominasi eksekutif dalam pengajuan Propemperda juga mengubah peran DPRD dari penggagas menjadi hanya sebagai pihak yang merespons, sehingga prinsip *checks and balances* dalam hubungan legislatif dan eksekutif tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Dengan demikian, untuk meningkatkan pelaksanaan hak inisiatif DPRD Kabupaten Berau, diperlukan pembenahan menyeluruh baik di level internal melalui penguatan kapasitas dan kelembagaan, maupun di level eksternal melalui koordinasi yang lebih efektif dengan pemerintah daerah serta partisipasi masyarakat yang lebih substantif dan partisipatif.

b. Mengatasi Kekurangan Anggaran dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Kendala anggaran dalam pembentukan peraturan daerah (perda) di Kabupaten Berau merupakan hambatan yang bersifat struktural sekaligus yuridis, karena berimplikasi langsung pada keterbatasan pelaksanaan hak inisiatif DPRD. Salah satu langkah strategis untuk mengatasi hambatan ini adalah menyusun perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi antara Program Legislasi Daerah (Propemperda), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sehingga kebutuhan legislasi tidak terpinggirkan oleh prioritas sektor lain. Penyelarasan ketiga dokumen ini penting dilakukan sejak awal siklus perencanaan agar setiap raperda yang masuk prioritas sudah memiliki dukungan pembiayaan yang memadai, sekaligus memastikan kepastian hukum terhadap keberlanjutan proses legislasi.¹⁵

Selain itu, DPRD dapat mengoptimalkan penggunaan anggaran internal melalui efisiensi pada pos-pos kegiatan yang kurang relevan dengan fungsi legislasi, seperti perjalanan dinas berlebihan atau kegiatan seremonial.¹⁶ Efisiensi ini perlu diiringi dengan penetapan skala prioritas pada perda strategis dan berdampak luas. Secara teknis, langkah tersebut akan meningkatkan produktivitas legislasi meskipun anggaran terbatas, sementara secara hukum, ini merupakan implementasi prinsip

¹⁵ Yuliani, R. (2021). "Efektivitas Penganggaran Legislasi Daerah: Studi pada DPRD Provinsi Jawa Barat." *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 9(2), 145–160.

¹⁶ Mahendra, G. (2020). "Optimalisasi Anggaran Internal DPRD dalam Fungsi Legislasi." *Jurnal Administrasi Publik*, 7(1), 33–47.

efektivitas dan akuntabilitas sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 106 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kolaborasi dengan pihak ketiga, seperti perguruan tinggi, lembaga riset, dan organisasi masyarakat sipil, juga menjadi strategi yang efektif untuk mengurangi beban keuangan daerah. Keterlibatan pihak eksternal ini tidak hanya menambah legitimasi akademis pada naskah akademik dan rancangan perda, tetapi juga selaras dengan prinsip partisipasi publik sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dukungan teknis dari Organisasi Perangkat Daerah (OPD) juga memiliki peran krusial, terutama dalam penyediaan data, analisis kebijakan, dan pembiayaan sektoral yang berkaitan dengan raperda sesuai bidang urusan mereka, sebagaimana diatur dalam Pasal 43 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015. Dengan sinergi lintas aktor ini, DPRD dapat mengatasi keterbatasan anggaran tanpa mengorbankan kualitas legislasi.

c. Mengatasi Kepentingan Politik yang Menghambat Pembahasan Peraturan Daerah

Kepentingan politik yang menghambat pembahasan perda sering kali muncul dari dinamika internal DPRD maupun interaksi dengan pihak eksekutif. Untuk mereduksi dampak negatifnya, diperlukan kombinasi pendekatan teknis dan hukum yang saling menguatkan. Secara teknis, peningkatan transparansi dan partisipasi publik sejak tahap penyusunan Propemperda hingga pembahasan pasal per pasal akan menciptakan pengawasan sosial yang efektif.¹⁷ Publikasi tahapan legislasi secara terbuka melalui media resmi DPRD maupun forum konsultasi publik akan menekan potensi manipulasi politik, sekaligus memperkuat legitimasi perda di mata masyarakat.¹⁸ Dari sisi hukum, prinsip ini sejalan dengan amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang mewajibkan proses pembentukan perda dilakukan secara transparan, partisipatif, dan akuntabel.

Negosiasi antarfraksi juga memegang peranan penting. Forum formal maupun informal yang difasilitasi pimpinan DPRD atau panitia khusus dapat digunakan untuk mencari titik temu berbasis kepentingan publik, bukan sekadar kompromi politik jangka pendek. Pendekatan ini sejalan dengan asas musyawarah mufakat yang diakui dalam sistem hukum Indonesia. Untuk mendukungnya, argumentasi hukum dan naskah akademik yang kuat harus disiapkan, sehingga substansi perda memiliki dasar rasional, empiris, dan yuridis yang sulit dipatahkan oleh kepentingan politik sempit.

Penguatan kapasitas DPRD dan Sekretariat Dewan menjadi langkah tambahan yang tak kalah penting. Pelatihan intensif legal drafting, manajemen anggaran legislatif, dan evaluasi berkala terhadap implementasi perda akan meningkatkan profesionalitas lembaga. Dalam kerangka hukum tata negara, penguatan ini merupakan wujud pemenuhan prinsip checks and balances, di mana DPRD

¹⁷ Santoso, B. (2019). "Transparansi Legislasi dan Partisipasi Publik." *Jurnal Demokrasi dan Hukum*, 14(2), 89–104.

¹⁸ Hidayat, M. (2020). "Penguatan Partisipasi Publik dalam Legislasi Daerah." *Jurnal Tata Kelola Pemerintahan*, 8(1), 55–70.

mampu berfungsi sebagai pembuat regulasi yang independen namun tetap selaras dengan kebijakan nasional. Peran masyarakat sipil sebagai mitra kritis juga perlu diperkuat melalui forum-forum legislatif-masyarakat di tingkat kabupaten, yang berfungsi sebagai kanal resmi aspirasi publik dalam proses legislasi daerah.¹⁹ Dengan demikian, sinergi antara penguatan teknis dan penguatan kerangka hukum dapat mengurangi hambatan politik dan menghasilkan perda yang berkualitas, efektif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

SIMPULAN

Hak Inisiatif DPRD Kabupaten Berau dalam membuat peraturan regional untuk periode 2021-2023 belum diterapkan secara efektif. Meskipun secara normatif, DPRD memiliki posisi yang setara dengan eksekutif dalam proses pembuatan undang-undang, jumlah perda inisiatif yang dihasilkan masih rendah, dengan dominasi usulan yang berasal dari pemerintah daerah. Hambatan yang dijumpai berasal dari faktor internal, seperti keterbatasan dana, rendahnya kapasitas teknis dan pemahaman tentang penyusunan dokumen hukum, serta kurangnya dukungan dari tenaga ahli. Faktor-faktor eksternal mencakup kurangnya koordinasi yang efektif dengan pemerintah daerah, rendahnya keterlibatan masyarakat, serta dinamika politik yang sering kali menghalangi pembahasan peraturan daerah. Usaha untuk menyelesaikan masalah itu memerlukan penyatuan antara perencanaan dan penganggaran, pemanfaatan anggaran internal DPRD secara optimal, kerja sama dengan pihak ketiga, serta dukungan yang aktif dari Organisasi Perangkat Daerah. Peningkatan transparansi, dialog politik yang konstruktif, serta pengembangan kapasitas DPRD dan sekretariatnya juga merupakan faktor penting dalam mengurangi pengaruh kepentingan politik yang merugikan. Saran yang dapat disampaikan adalah pentingnya penetapan target tahunan untuk perda inisiatif DPRD, penetapan batas waktu bagi pembahasan raperda, penyediaan pelatihan yang berkelanjutan bagi anggota dewan, serta pembentukan mekanisme partisipasi publik yang lebih luas dan bermakna. Dengan tindakan tersebut, DPRD Kabupaten Berau mempunyai peluang untuk meningkatkan mutu dan jumlah produk hukum yang dihasilkannya, memperkuat fungsi legislasi, serta mewujudkan prinsip pengawasan secara lebih efektif dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Arliman S., Laurensius. "Budaya Hukum dalam Pembentukan Perda Partisipatif." *Jurnal Ilmu Hukum* 14, no. 1 (2018): 45.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Easton, David. *A Framework for Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1965.

¹⁹ Setiawan, A. (2021). "Peran Civil Society dalam Pembentukan Perda." *Jurnal Masyarakat dan Politik*, 14(1), 77–92.

- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- Handoyo, Eko. "Program Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Instrumen Legislasi Daerah." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 24, no. 2 (2017): 256.
- Hidayat, M. "Penguatan Partisipasi Publik dalam Legislasi Daerah." *Jurnal Tata Kelola Pemerintahan* 8, no. 1 (2020): 55–70.
- Mahendra, G. "Optimalisasi Anggaran Internal DPRD dalam Fungsi Legislasi." *Jurnal Administrasi Publik* 7, no. 1 (2020): 33–47.
- Pantow, Yuliana. "Partisipasi Publik dalam Legislasi Daerah." *Jurnal Sosiohumaniora* 22, no. 3 (2020): 317.
- Prasetyo, Fajar. "Efektivitas Fungsi DPRD dalam Perspektif Partisipasi Publik." *Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 1 (2020): 77.
- Rahayu, Rika. "Kinerja DPRD dalam Menjalankan Fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan." *Jurnal Politik Lokal* 4, no. 2 (2019): 18.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Santoso, B. "Transparansi Legislasi dan Partisipasi Publik." *Jurnal Demokrasi dan Hukum* 14, no. 2 (2019): 89–104.
- Sukarna. *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2012.
- Yuliani, R. "Efektivitas Penganggaran Legislasi Daerah: Studi pada DPRD Provinsi Jawa Barat." *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 9, no. 2 (2021): 145–160.