

Penguatan Fungsi Legislasi Produk Hukum Daerah Pada Kabupaten Maluku Tengah dan Seram Bagian Barat

Ronny Soplantila*, Sherlock H. L. Lekipiouw

Universitas Pattimura, Indonesia

Email: ronnysoplantila@gmail.com*

Abstrak:

Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), khususnya hak inisiatif dalam menyusun Peraturan Daerah (Perda), merupakan pilar penting dalam mewujudkan prinsip demokrasi dan otonomi daerah. Namun, dalam praktiknya, fungsi ini sering tidak berjalan optimal. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dan mengidentifikasi faktor-faktor penghambat dalam pembentukan Perda inisiatif di Kabupaten Maluku Tengah dan Seram Bagian Barat. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-analitis dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DPRD di kedua kabupaten tersebut mengalami disfungsi hak inisiatif, ditandai dengan tidak adanya satu pun Raperda inisiatif yang dihasilkan dalam kurun tiga tahun terakhir. Faktor penghambat utama meliputi: (1) kapasitas sumber daya manusia anggota DPRD yang terbatas, baik dari segi latar belakang pendidikan maupun pengalaman legislatif; (2) dominasi peran eksekutif yang memiliki akses data dan pengalaman perancangan yang lebih luas; (3) lemahnya sistem pendukung seperti tenaga ahli hukum; serta (4) minimnya partisipasi publik dalam proses legislasi. Studi ini menyimpulkan bahwa penguatan fungsi legislasi memerlukan upaya komprehensif, termasuk pembedaan sumber daya manusia, penguatan sistem kelembagaan, dan pemanfaatan modal sosial. Temuan ini memberikan implikasi praktis bagi perbaikan tata kelola pemerintahan daerah yang lebih responsif dan akuntabel.

Kata kunci: Hak Inisiatif, Fungsi Legislasi, Peraturan Daerah.

Abstract:

The legislative function of the Regional People's Representative Council (DPRD), particularly its right of initiative in drafting Regional Regulations (Perda), is a crucial pillar in realizing the principles of democracy and regional autonomy. However, in practice, this function often does not operate optimally. This study aims to analyze the implementation of the DPRD's legislative function and identify the inhibiting factors in the formation of initiative-based Perda in Central Maluku Regency and Western Seram Regency. This research uses a descriptive-analytical qualitative approach with data collection techniques through in-depth interviews, observation, and documentation studies. The findings reveal that the DPRD in both regencies experienced a dysfunction of the right of initiative, characterized by the absence of any initiative-based draft Perda produced in the last three years. The main inhibiting factors include: (1) limited human resource capacity of DPRD members, both in terms of educational background and legislative experience; (2) the dominant role of the executive branch, which has broader access to data and drafting experience; (3) a weak support system, such as the lack of legal expert staff; and (4) minimal public participation in the legislative process. This study concludes that strengthening the legislative function requires comprehensive efforts, including improving human resources, strengthening the institutional system, and utilizing social capital. These findings provide practical implications for improving more responsive and accountable local governance.

Keywords: Right of Initiative, Legislative Function, Regional Regulations.

Corresponding: Ronny Soplantila*, Sherlock H. L. Lekipiouw

E-mail: ronnysoplantila@gmail.com*



PENDAHULUAN

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011), yang menjadi landasan utama dalam proses legislasi, ditetapkan bahwa Peraturan Daerah (Perda) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf f dan g. Posisi Perda sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan menempatkannya pada kedudukan yang strategis, terutama dalam pelaksanaan otonomi daerah, karena Perda memiliki kekuatan hukum yang mengikat, baik bagi masyarakat di daerah maupun bagi pemerintah daerah sendiri. Kewenangan untuk membentuk Perda berada pada daerah, yang pelaksanaannya dijalankan oleh DPRD sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah.

Ketentuan ini tidak hanya ditegaskan dalam UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi juga dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam Pasal 365 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2014 dijelaskan bahwa DPRD Kabupaten/Kota menjalankan tiga fungsi utama, yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Lebih lanjut, Pasal 366 ayat (1) menegaskan bahwa DPRD Kabupaten/Kota memiliki kewenangan bersama bupati/walikota dalam membentuk peraturan daerah. Selain itu, Pasal 372 huruf a juga menyatakan bahwa anggota DPRD Kabupaten/Kota berhak mengajukan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota.

Pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar dalam merumuskan Peraturan Daerah (Perda) sebagai wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah (Bunga, 2020; Khalimi, 2021; Putri, 2022; Wicaksono & Rahman, 2020). Perda berfungsi sebagai instrumen hukum yang tidak hanya mengatur penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memperkuat kualitas pelayanan publik, serta mendorong daya saing daerah (Adeti & Christiani, 2022; Sandiasa & Agustana, 2018). Melalui pemberian otonomi yang luas, pemerintah daerah diberi ruang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai kebutuhan lokalnya dengan tetap berlandaskan pada prinsip otonomi dan tugas pembantuan (Fadeli, 2024; Hasyim, 2021).

Namun demikian, kewenangan tersebut tetap berada dalam kerangka sistem hukum nasional yang bersifat hierarkis (Hasan, 2017; Putra, 2023). Artinya, setiap Perda yang ditetapkan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun bertentangan dengan kepentingan umum (Rikardo et al., 2024). Dengan demikian, ruang lingkup materi yang dapat dimuat dalam Perda terbatas pada urusan wajib dan pilihan yang secara sah menjadi kewenangan pemerintah daerah (Saputra, 2021).

Proses pembentukan Perda tidak hanya sekadar membahas dan mengesahkan rancangan yang diajukan. Pasal 1 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa penyusunan Perda merupakan proses yang menyeluruh dan melibatkan berbagai aspek penting, termasuk partisipasi masyarakat, agar kebijakan yang dihasilkan lebih legitim dan sesuai kebutuhan publik.

Kelembagaan legislatif daerah memiliki peran strategis dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis dan berkeadilan (Ahmadong, 2025; Nazwa et al., 2025; Nurfadilla & Sahyana, 2024). Sebagai representasi rakyat di tingkat lokal, DPRD tidak hanya berfungsi sebagai pembuat kebijakan, tetapi juga sebagai pengawas dan penghubung aspirasi

masyarakat dengan pemerintah daerah (ode Srijuna, 2024). Kekuatan lembaga legislatif sangat menentukan kualitas kebijakan publik yang dihasilkan, khususnya dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) yang menjadi instrumen hukum penting untuk mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat daerah (Fitria et al., 2024; Kusuma et al., 2024). Melalui hak inisiatif tersebut, DPRD diharapkan mampu berperan sebagai lembaga yang aspiratif dengan memperjuangkan kepentingan masyarakat, sehingga kebijakan legislasi yang dihasilkan benar-benar berpihak pada kebutuhan rakyat (Lubis, 2021; Wijaya, 2025).

Namun, dalam praktiknya sering muncul fenomena di mana peran kepala daerah lebih dominan dalam proses pembentukan produk hukum daerah (Satria & Chahnia, 2025). Kondisi ini menimbulkan pertanyaan terkait sejauh mana tanggung jawab, akuntabilitas, dan responsivitas DPRD sebagai representasi kepentingan rakyat dapat dijalankan (Nurdiarti & Nastain, 2021). Padahal, Perda yang bersifat mengikat masyarakat idealnya berasal dari DPRD, mengingat DPRD merupakan wakil rakyat yang memahami kondisi nyata serta aspirasi masyarakat di daerah (Rosianti et al., 2024).

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa masalah disfungsi hak inisiatif DPRD telah banyak dibahas, namun dengan konteks dan fokus yang berbeda. Misalnya, Efendi (2025) dalam bukunya *Hukum Pemerintahan Daerah* menyoroti lemahnya kapasitas legislatif DPRD dalam merespons kebutuhan daerah. Setiawan (2025) dalam *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif* menekankan pentingnya partisipasi publik dalam proses legislasi, yang sering diabaikan oleh DPRD. Muhammad (2025) dalam *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* mengkritik ketidakseimbangan hubungan antara eksekutif dan legislatif di tingkat daerah. Sementara Rizkisyah (2024) & Yamani (2024) dalam *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan* menemukan bahwa rendahnya kualitas produk hukum daerah disebabkan oleh lemahnya analisis kebijakan dan dukungan tenaga ahli.

Urgensi penelitian ini terletak pada fenomena disfungsi hak inisiatif DPRD yang masih berlangsung di Kabupaten Maluku Tengah dan Seram Bagian Barat, di mana dalam tiga tahun terakhir tidak ada satu pun Raperda yang berasal dari inisiatif DPRD. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara regulasi dan praktik, serta perlunya pendalaman lebih lanjut mengenai faktor-faktor penghambat yang bersifat struktural dan kultural. Kebaruan penelitian ini terletak pada pendekatan kualitatif yang mendalam untuk menganalisis dinamika lokal yang unik di kedua kabupaten tersebut, serta upaya merumuskan model penguatan kelembagaan legislatif yang kontekstual.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam penyusunan Raperda melalui hak inisiatif, serta mengidentifikasi faktor-faktor penghambat yang memengaruhi kinerja DPRD di Kabupaten Maluku Tengah dan Seram Bagian Barat. **Manfaat penelitian** diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis dalam memperkaya kajian tentang hukum pemerintahan daerah, serta menjadi bahan rekomendasi bagi pengambil kebijakan dalam upaya meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas DPRD.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-analitis dengan tujuan menggambarkan secara mendalam dinamika penyusunan kebijakan legislasi di DPRD

Kabupaten Seram Bagian Barat dan Maluku Tengah. Pendekatan ini dipilih karena mampu menjelaskan proses, aktor, serta faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas fungsi legislasi.

Data diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Informan penelitian ditentukan dengan teknik purposive sampling, mencakup Anggota DPRD, staf sekretariat, pejabat eksekutif daerah, serta tokoh masyarakat yang relevan dengan isu legislasi. Observasi dilakukan pada aktivitas rapat pembahasan Raperda, sementara studi dokumentasi mencakup naskah Raperda, arsip rapat, dan peraturan terkait.

Dalam penelitian ini, proses analisis data dilakukan dengan pendekatan model interaktif Miles dan Huberman, yang mencakup tiga tahap utama: penyederhanaan data, penyajian data secara sistematis, dan penarikan kesimpulan. Untuk menjamin keabsahan hasil, penelitian ini juga menerapkan teknik triangulasi sumber dan metode, dengan cara menguji kesesuaian antara data dari wawancara, observasi, dan dokumen, sehingga informasi yang dihasilkan lebih konsisten, tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif

DPRD merupakan lembaga yang kedudukannya dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945, tepatnya pada Pasal 18 ayat (3). Kehadiran DPRD tidak terlepas dari upaya membangun sistem checks and balances sebagai mekanisme pengimbang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Salah satu ciri utama good governance adalah terwujudnya pemerintahan yang demokratis. Prinsip demokrasi menempatkan kekuasaan di tangan rakyat, di mana rakyat memiliki kewenangan tertinggi untuk menentukan keputusan dalam persoalan-persoalan fundamental yang menyangkut kehidupannya, termasuk dalam mengevaluasi kebijakan pemerintah dan negara yang pada akhirnya berpengaruh langsung terhadap kehidupan masyarakat.

Selain itu, DPRD merupakan bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah daerah bersama DPRD berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai UUD 1945.

Sebagai unsur penting dalam pemerintahan daerah, DPRD memiliki kedudukan yang sejajar dengan kepala daerah. Hubungan keduanya bersifat koordinatif, bukan atasan-bawahan, sehingga tidak boleh ada dominasi satu pihak atas pihak lain. Namun, pada masa Orde Baru, peran DPRD cenderung hanya sebatas formalitas untuk melegitimasi kebijakan kepala daerah tanpa memiliki ruang yang cukup untuk mengawasi maupun memberikan masukan secara kritis.

Dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPRD memegang tiga fungsi utama. Pertama, fungsi legislasi, yaitu membentuk Peraturan Daerah (Perda) bersama kepala daerah. Kedua, fungsi anggaran, yakni membahas dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama kepala daerah. Ketiga, fungsi pengawasan, yaitu mengawasi pelaksanaan pemerintahan daerah, termasuk jalannya peraturan perundang-undangan serta pengelolaan APBD agar berjalan sesuai ketentuan.

Hasil analisis penelitian di Kabupaten Maluku Tengah dan Kabupaten Seram Bagian Barat menunjukkan bahwa penyusunan kebijakan legislasi, khususnya dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), pada praktiknya dapat dikategorikan ke dalam tiga rumpun utama. Pertama, rumpun yang berkaitan dengan organisasi dan administrasi pemerintahan. Kedua, rumpun yang berhubungan dengan aktivitas usaha. Ketiga, rumpun yang menyangkut aspek kehidupan sosial masyarakat.

Raperda yang masuk dalam rumpun organisasi dan administrasi pemerintahan meliputi regulasi tentang struktur kelembagaan, tata kelola pemerintahan daerah, serta perencanaan induk pembangunan daerah. Sementara itu, rumpun aktivitas usaha mencakup Raperda yang mengatur retribusi daerah, pajak daerah, perizinan, dan regulasi sejenis lainnya. Adapun rumpun kehidupan sosial mencakup Raperda yang berfokus pada pengaturan kehidupan masyarakat, misalnya mengenai larangan peredaran minuman keras, pengelolaan sampah, serta isu-isu sosial lainnya.

Dari ketiga rumpun Raperda, kategori organisasi dan administrasi pemerintahan relatif tidak banyak menimbulkan perdebatan, karena dipandang sebagai bagian dari pengelolaan internal rumah tangga pemerintah daerah, baik eksekutif maupun legislatif. Sebaliknya, Raperda yang berkaitan dengan aktivitas usaha dan kehidupan sosial justru lebih sering menuai kritik. Raperda di bidang usaha dinilai kurang aspiratif terhadap dunia bisnis, sebab ketentuannya kerap menghambat arus investasi dan peredaran barang antar daerah. Sementara itu, Raperda terkait kehidupan sosial kerap dianggap kurang memperhatikan nilai-nilai sosial yang hidup dan berkembang di masyarakat.

Kritik juga muncul karena dalam penyusunan Raperda yang menyangkut aktivitas usaha maupun kehidupan sosial, partisipasi masyarakat masih minim, sehingga produk hukum yang dihasilkan sering kali tidak sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat. Kurangnya responsivitas dalam proses legislasi, terutama oleh DPRD, menunjukkan bahwa mekanisme penyusunan Raperda belum berjalan optimal. Bahkan, dalam kurun tiga tahun terakhir, DPRD Kabupaten Seram Bagian Barat maupun Kabupaten Maluku Tengah tidak menghasilkan satu pun Raperda melalui usul inisiatif, sehingga kinerjanya dinilai belum memadai.

Minimnya jumlah Raperda yang berasal dari usul inisiatif DPRD dipengaruhi oleh beberapa faktor. Pertama, para birokrat di Kabupaten Seram Bagian Barat dan Maluku Tengah memiliki pengalaman yang lebih luas dalam menyusun Raperda dibandingkan anggota DPRD. Hal ini wajar, karena birokrat telah lama berkecimpung dalam aktivitas pemerintahan, sementara anggota DPRD memiliki masa jabatan yang terbatas, yaitu lima tahun, sehingga sering berganti. Kedua, birokrat di kedua kabupaten tersebut memiliki akses terhadap informasi dan data yang lebih lengkap dibandingkan dengan yang dimiliki oleh DPRD. Ketiga, birokrat juga dinilai lebih memahami kebutuhan spesifik unit-unit organisasi maupun kebutuhan daerah dalam kaitannya dengan pembangunan, sehingga lebih unggul dibanding anggota DPRD dalam merumuskan Raperda.

Proses Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

Dalam pembahasan Raperda, DPRD pada umumnya menggunakan pola penyusunan kebijakan model stagist, yakni model yang memandang proses kebijakan sebagai rangkaian

tahapan yang berurutan. Secara praktis, penerapan model stagist dalam penyusunan legislasi di DPRD Kabupaten Seram Bagian Barat dan Maluku Tengah dimulai ketika DPRD menerima Raperda, baik yang berasal dari inisiatif DPRD maupun dari usulan Kepala Daerah. Raperda yang disiapkan oleh Bupati disampaikan kepada DPRD melalui nota atau surat pengantar resmi, sementara Raperda yang berasal dari DPRD diajukan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Penyampaian Raperda ini bertujuan agar dapat dibahas bersama untuk memperoleh persetujuan antara DPRD dan Bupati. Setiap Raperda, baik yang diajukan oleh DPRD maupun eksekutif, akan melalui sejumlah tahapan sebagaimana diuraikan berikut.

Penyampaian Nota Penjelasan

Tahap I pembahasan dimulai dengan penyampaian Nota Penjelasan mengenai Raperda oleh Bupati atau salah satu pimpinan DPRD, termasuk pimpinan Komisi maupun pimpinan Pansus, atas nama DPRD. Nota ini memuat pokok-pokok pikiran, alasan penyusunan, serta penjelasan rinci mengenai substansi utama Raperda. Dari isi Nota Penjelasan tersebut dapat diketahui latar belakang, kepentingan, serta tujuan penyusunan Raperda oleh DPRD atau Bupati. Idealnya, penyampaian Nota Penjelasan dilakukan dalam forum Rapat Paripurna DPRD yang bersifat terbuka, dengan melibatkan berbagai elemen, antara lain pejabat dan pimpinan OPD, pejabat Muspida, instansi vertikal dan BUMD, perwakilan organisasi masyarakat sipil, tokoh masyarakat, media, serta perguruan tinggi di daerah masing-masing.

Pembicaraan Tahap II atau Pandangan Umum

Pada pembahasan tahap II, DPRD melaksanakan beberapa agenda penting. Pertama, fraksi-fraksi menyampaikan Pandangan Umum dalam Rapat Paripurna apabila Raperda berasal dari eksekutif, sedangkan apabila Raperda merupakan usul inisiatif DPRD, maka Bupati yang menyampaikan pendapatnya. Kedua, dilakukan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) bagi DPRD yang belum membentuknya pada tahap sebelumnya. Ketiga, Bupati memberikan jawaban atas Pandangan Umum fraksi-fraksi dalam Rapat Paripurna apabila Raperda berasal dari eksekutif, atau sebaliknya fraksi-fraksi memberikan jawaban atas pendapat Bupati jika Raperda merupakan inisiatif DPRD Kabupaten.

Pembicaraan Tahap III atau Pembahasan Bersama Ranperda

Setelah terbentuk, Pansus menyusun jadwal kerja dan agenda pembahasan Raperda yang berfokus pada penyelesaiannya. Dalam praktiknya, terdapat beberapa kegiatan utama yang dilaksanakan. Pertama, Pansus mengadakan rapat kerja dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sesuai materi Raperda. Kedua, melaksanakan dengar pendapat (public hearing) dengan pemangku kepentingan yang terdampak langsung. Ketiga, melakukan peninjauan lapangan untuk menyerap masukan masyarakat. Keempat, melakukan kunjungan kerja (studi banding) ke daerah lain yang sudah memiliki Perda serupa. Kelima, melibatkan perguruan tinggi untuk memberikan kajian akademis. Keenam, melakukan konsultasi dengan pemerintah provinsi maupun pusat terkait pembinaan dan pengawasan Perda. Ketujuh, menggelar uji publik atas rancangan yang dibahas. Terakhir, Pansus juga mengadakan rapat internal khusus

bagi anggotanya. Seluruh rangkaian agenda pada tahap III ini ditentukan berdasarkan kesepakatan bersama antaranggota Pansus.

Pembicaraan tahap IV atau Paripurna

Tahap IV pembahasan dilaksanakan melalui satu kali Rapat Paripurna DPRD yang terbuka untuk umum dengan beberapa agenda pokok. Pertama, penyampaian laporan hasil kerja Pansus, khususnya bagi DPRD yang pada tahap sebelumnya (tahap III) belum menggelar rapat paripurna untuk agenda tersebut. Kedua, fraksi-fraksi maupun anggota DPRD menyampaikan pendapat akhirnya. Ketiga, DPRD mengambil keputusan apakah Raperda disetujui atau ditolak untuk ditetapkan menjadi Perda. Keempat, Bupati memberikan sambutan sebagai tanggapan atas keputusan yang telah ditetapkan DPRD.

Tahap Sosialisasi Peraturan Daerah

Sebelum sebuah Peraturan Daerah (Perda) dipublikasikan, terlebih dahulu dilakukan autentifikasi oleh Kepala Bagian Hukum atau Sekretariat DPRD. Setelah itu, Perda disosialisasikan secara bersama oleh DPRD atau Bagian Hukum bersama Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang menjadi pemrakarsa. Proses ini sesuai dengan Pasal 23 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, yang menegaskan bahwa *“Sosialisasi produk hukum dilakukan secara bersama-sama oleh Biro Hukum atau Bagian Hukum dengan satuan kerja perangkat daerah pemrakarsa.”*

Tahap sosialisasi produk hukum menjadi bagian yang krusial dalam keseluruhan proses penyusunan Raperda. Keberhasilan suatu produk hukum untuk diterapkan dalam kehidupan masyarakat sangat dipengaruhi oleh intensitas sosialisasi yang dilakukan pemerintah sebagai pelaksana. Selain itu, sosialisasi juga berfungsi sebagai sarana uji coba (*test case*) untuk menilai sejauh mana respons dan reaksi publik terhadap rencana implementasi produk hukum tersebut.

Proses Penyusunan Legislasi di Kabupaten Seram Bagian Barat dan Maluku Tengah

1. Tahap Penyusunan

Secara umum, perencanaan atau penyusunan Raperda oleh elite daerah jarang diawali dengan kegiatan penelitian yang memadai.

2. Tahap Publikasi

Tidak semua Raperda yang sedang dirancang dan dibahas disampaikan atau dipublikasikan kepada masyarakat luas.

3. Partisipasi Publik

Keterlibatan masyarakat dalam pembahasan Raperda masih rendah dan sangat bergantung pada kemauan elite.

4. Penyaluran Aspirasi Publik

Tidak terdapat kepastian hukum mengenai sejauh mana aspirasi masyarakat akan diakomodasi dalam Raperda.

5. Kesempatan Berpartisipasi

Ruang partisipasi masyarakat terbatas hanya melalui forum dengar pendapat (*public hearing*) dan kegiatan kunjungan lapangan.

6. Konsultasi Publik

Secara umum, Raperda yang hendak disahkan dan ditetapkan tidak melalui proses konsultasi langsung dengan publik untuk memperoleh persetujuan masyarakat.

Faktor Penghambat Kinerja DPDR Dalam Pembuatan Perda Inisiatif

Harapan utama masyarakat terhadap DPRD adalah agar lembaga ini dapat menjalankan tugasnya secara baik sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Namun, kenyataannya harapan tersebut belum sepenuhnya tercapai karena DPRD masih belum optimal dalam menjalankan amanah rakyat. Fenomena disfungsi, khususnya terkait penggunaan hak inisiatif, kini semakin terlihat di banyak DPRD di Indonesia, termasuk di Kabupaten Seram Bagian Barat dan Maluku Tengah.

Adapun faktor-faktor penghambat dalam proses penyusunan peraturan daerah merupakan hal-hal yang memberi dampak negatif, sehingga mengakibatkan pembahasan maupun penyusunan Raperda menjadi lambat, melewati batas waktu yang telah ditetapkan, bahkan berpotensi menghentikan seluruh proses penyusunan Raperda.

Taraf Pendidikan Anggota DPRD

Sebagian besar anggota DPRD Kabupaten Seram Bagian Barat dan Maluku Tengah dinilai telah memiliki tingkat pendidikan yang memadai dan relatif lebih baik dibanding sebelumnya. Saat ini mayoritas anggota DPRD merupakan lulusan SMA dan perguruan tinggi. Namun, dilihat dari jurusan atau program studi yang ditempuh, masih banyak yang belum sesuai dengan kebutuhan, khususnya karena sebagian besar tidak memiliki latar belakang pendidikan yang mendukung pemahaman mendalam terhadap peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, keterbatasan dari aspek pendidikan ini perlu dilengkapi dengan dukungan tenaga ahli yang berkompeten agar dapat membantu mengatasi kekurangan yang secara parsial dimiliki oleh para anggota DPRD.

Pengalaman Anggota DPRD

Pengalaman menjadi salah satu faktor yang berpengaruh signifikan terhadap kinerja Anggota DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi. Kurangnya pengalaman dalam merumuskan Raperda sering kali menimbulkan kendala bagi anggota DPRD dalam proses pembahasan. Hal ini terutama dirasakan oleh anggota yang baru pertama kali berkecimpung di dunia legislatif, di mana aspek pengalaman menjadi sangat penting untuk membekali mereka dengan pemahaman mengenai langkah-langkah yang harus diambil serta sikap yang tepat dalam menghadapi berbagai persoalan yang muncul.

Lemahnya penggalan objek sebagai bahan pembentukan peraturan daerah

Hal ini menjadi krusial karena anggota DPRD ketika melakukan kunjungan ke masyarakat sering kali belum mampu menggali secara mendalam persoalan-persoalan yang dihadapi warga, sehingga informasi tersebut kurang dapat dimanfaatkan sebagai bahan dasar penyusunan perda. Selain itu, ketiadaan staf ahli hukum juga menjadi kendala. Keberadaan staf ahli sejatinya diperlukan untuk memastikan proses perumusan raperda berjalan sesuai dengan kaidah keilmuan yang tepat. Dengan kompetensinya, staf ahli dapat memberikan dukungan

teknis mulai dari pengumpulan data di masyarakat, pengolahan data, hingga merumuskannya ke dalam norma hukum yang dituangkan dalam pasal-pasal perda. Kehadiran staf ahli diyakini mampu menjamin perda yang dihasilkan benar-benar berfungsi sebagaimana mestinya, sekaligus mewujudkan asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.

Kerjasama Antar Elemen

Aspek kerja sama antar elemen masyarakat turut memberikan pengaruh signifikan dalam proses penyusunan Raperda. Kerja sama yang terjalin antara anggota dewan dengan unsur pemerintahan seharusnya tidak hanya didasarkan pada kepentingan kelompok atau partai politik semata, melainkan lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat luas. Hal ini penting mengingat masyarakatlah yang telah memberikan mandat kepada DPRD untuk merumuskan serta menetapkan kebijakan yang ditujukan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat.

Upaya Optimalisasi Penguatan Kelembagaan Legislatif Daerah

Pembenahan dan Penguatan Sumber Daya Manusia

Keberadaan anggota dewan yang kompeten menjadi syarat utama untuk mendorong terciptanya pemerintahan daerah yang lebih berkualitas. Tugas anggota dewan pada masa kini tidak hanya terbatas pada kemampuan memperoleh dukungan konstituen, tetapi juga menuntut kapasitas intelektual serta kepekaan dalam memahami beragam kebutuhan masyarakat di daerahnya. Untuk menunjang peningkatan kapasitas tersebut, diperlukan berbagai kegiatan yang bersifat konstruktif, di antaranya:

1. Seminar, yang berfungsi untuk memberikan pemantapan serta kajian mendalam mengenai suatu topik tertentu dalam rangka pengembangan kapasitas.
2. Bimbingan teknis, yaitu kegiatan pendampingan yang umumnya berupa arahan dan nasihat dalam menyelesaikan persoalan yang bersifat teknis di bidang kelembagaan legislatif.
3. *Focus Group Discussion* (FGD), yakni forum diskusi kelompok terarah yang bertujuan mengumpulkan informasi terkait isu spesifik yang perlu ditangani.
4. Studi banding, sebagai sarana memperluas wawasan dan pengetahuan yang nantinya dapat diimplementasikan untuk meningkatkan kinerja kelembagaan ke arah yang lebih baik.

Setiap anggota dewan seharusnya memperoleh pendampingan dari tenaga ahli yang kompeten sesuai bidang keahlian yang dibutuhkan. Namun, hak tersebut hingga kini belum dimanfaatkan secara maksimal, padahal keberadaan tenaga ahli sangat penting dalam mendukung efektivitas proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda. Upaya peningkatan kapasitas ini menjadi bagian dari strategi untuk melahirkan wakil rakyat yang kapabel dan benar-benar mampu memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Pembenahan Sistem Penyusunan kebijakan legislasi

Kondisi DPRD saat ini masih jauh dari ideal, sebab sebagian besar masih membutuhkan perbaikan, baik dari sisi kinerja maupun etika. Situasi tersebut turut memengaruhi menurunnya

kepercayaan publik terhadap lembaga ini. Selain itu, DPRD kerap lebih mengutamakan kepentingan kelompok dan partai dibanding memperjuangkan aspirasi rakyat yang seharusnya mereka wakili. Fenomena tersebut tampak dari sikap sejumlah anggota dewan yang secara sadar mendahulukan agenda politik dengan dalih menjaga stabilitas. Untuk itu, diperlukan pembenahan sistem melalui penguatan Tata Tertib (Tatib) DPRD serta perbaikan koordinasi, baik di internal DPRD maupun dengan para pemangku kepentingan eksternal. Namun hingga kini, perbaikan sistem belum berjalan optimal, bahkan cenderung melahirkan praktik oligarki kepentingan dalam penyusunan kebijakan legislasi, baik yang bersumber dari inisiatif DPRD maupun dari pihak eksekutif melalui OPD.

Adanya *Good Will* Yang Kuat

DPRD merupakan lembaga yang berfungsi mewakili seluruh lapisan masyarakat. Oleh karena itu, setiap Anggota Dewan dituntut mampu menjalankan perannya sebagai kekuatan penyeimbang (*balanced power*) dengan berpegang pada tiga fungsi utama. Pertama, fungsi *representation*, yakni menyuarakan kepedulian, tuntutan, serta harapan masyarakat, sekaligus melindungi kepentingan rakyat dalam setiap proses perumusan kebijakan, sehingga DPRD benar-benar hadir sebagai corong aspirasi publik. Kedua, fungsi *advocacy*, yaitu menghimpun aspirasi masyarakat secara menyeluruh dan memperjuangkannya melalui proses negosiasi serta kompromi politik yang sering kali berlangsung alot, mengingat adanya perbedaan kepentingan yang kerap saling bertentangan. Ketiga, fungsi *administrative oversight*, yakni melakukan pengawasan terhadap tindakan eksekutif, bahkan jika diperlukan melakukan koreksi. Dalam hal ini, DPRD tidak boleh bersikap pasif atau melepaskan tanggung jawab dengan alasan bukan kewenangannya. DPRD memiliki hak memanggil pejabat eksekutif, meminta keterangan, melakukan hak angket maupun interpelasi, hingga menuntut pertanggungjawaban Kepala Daerah bila kebijakan yang dibuat merugikan masyarakat.

Penguatan terhadap ketiga fungsi tersebut, yaitu *representation*, *advocacy*, dan *administrative oversight* merupakan langkah penting untuk mengembalikan kepercayaan publik, sehingga masyarakat dapat menaruh harapan penuh kepada para wakilnya tanpa keraguan.

Pemanfaatan Modal Sosial

Dukungan modal sosial, khususnya melalui peran tokoh informal yang berpengaruh, dapat memberikan dampak signifikan dalam memperkuat efektivitas proses penyusunan kebijakan legislasi. Pengaruh positif ini dapat diwujudkan melalui komunikasi dan koordinasi yang terarah, di mana tokoh informal berperan dalam menyerap aspirasi masyarakat secara konstruktif serta menjalin sinergi dengan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya. Upaya tersebut bertujuan untuk menyatukan persepsi dan visi bersama, sekaligus meminimalisasi potensi terjadinya misinformasi maupun intervensi yang kurang produktif dari tokoh informal dalam proses penyusunan Raperda. Dengan adanya mekanisme komunikasi yang baik, dukungan dari tokoh informal berpengaruh dapat diarahkan untuk mendukung lahirnya kebijakan legislasi yang lebih sahih, kredibel, dan berlandaskan legitimasi publik.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa disfungsi hak inisiatif DPRD pada umumnya muncul akibat keterbatasan pemahaman anggota terhadap peran dan fungsi yang seharusnya dijalankan, ditambah dengan terjadinya pergeseran orientasi dari memperjuangkan kepentingan rakyat menuju kepentingan pribadi maupun kelompok. Kondisi ini terutama dipengaruhi oleh faktor internal, seperti rendahnya kualitas sumber daya manusia, dominasi kepentingan politik, serta kurangnya sensitivitas terhadap persoalan masyarakat. Sementara itu, faktor eksternal yang turut memperburuk keadaan adalah minimnya pendampingan tenaga ahli yang mampu menghadirkan perspektif ilmiah dalam proses perumusan kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adeti, B. A., & Christiani, C. (2022). Reformasi Administrasi dan Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Meningkatkan Kualitas Layanan Publik di Daerah. *Jurnal Media Administrasi*, 7(1), 40–48.
- Ahmadong, W. H. N. (2025). Peran Lembaga Negara dalam Penyelenggaraan Demokrasi. *Hukum Konstitusi Dan Demokrasi Dalam Perspektif Kontemporer Di Indonesia*, 13.
- Bunga, M. (2020). Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49(4), 818–833.
- Efendi, A. (2025). *Potret Representasi Anggota Legislatif Perempuan DPRD Kabupaten Tanah Datar Periode 2019-2024*.
- Fadeli, R. (2024). Aspek Hukum Otonomi Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Humani*, 1(1).
- Fitria, R. A., Hasan, A., Umar, M., & Khasyi'in, N. (2024). Dinamika Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah: Antara Kepentingan Lokal dan Nasional. *Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory*, 2(2), 833–853.
- Hasan, H. (2017). Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia Sebagai Suatu Sistem. *Madani Legal Review*, 1(2), 120–130.
- Hasyim, M. (2021). Prinsip Otonomi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Pasca Berlakunya Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Standar Harga Satuan Regional. *Mimbar Keadilan*, 14(1), 95–106.
- Khalimi, K. (2021). Peran Asas Otonomi Daerah Dalam Perkembangan Kesejahteraan Masyarakat Daerah Melalui Peraturan Daerah (Perda). *Jurnal Hukum Staatsrechts*, 4(2), 1–20.
- Kusuma, A. C., Tesalonika, L., Ayyasy, R., Halim, W., Fauzan, A., Prasetyo, H., & Winanti, A. (2024). Peran Lembaga Legislatif Dalam Konfigurasi Politik Hukum: Antara Aspirasi Publik Dan Kepentingan Politik Untuk Mencapai Karakteristik Produk Hukum. *Jurnal Hukum Statuta*, 4(1), 1–15.
- Lubis, Y. H. (2021). *Pelaksanaan Pasal 350 UU Nomor 27 TAHUN 2009 tentang hak inisiatif DPRD (studi di DPRD Kota Padangsidempuan)*. IAIN Padangsidempuan.
- Muhammad, R. (2025). Peranan dan Problematika Mahkamah Konstitusi sebagai Positive Legislature di Tengah Regresi Demokrasi Indonesia. *Lex Renaissance*, 10(1), 65–93.

- Nazwa, R., Zhafira, A., Hamdah, A., Wardani, M., Muhajir, A., & Hafidzi, A. (2025). Peran Lembaga Legislatif dalam Mengawal Demokrasi di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara. *Sosial Simbiosis: Jurnal Integrasi Ilmu Sosial Dan Politik*, 2(1), 24–29.
- Nurdiarti, R., & Nastain, M. (2021). Etika Dan Tanggung Jawab Sosial Politik Anggota DPRD Kota Yogyakarta Dalam Implementasi Kebijakan Publik. *ETTISAL: Journal of Communication*, 6(1), 99–113.
- Nurfadilla, Y., & Sahyana, Y. (2024). Peran Aturan Hukum dalam Menciptakan Tata Pemerintahan yang Membangun Partisipasi Demokratis yang Berkelanjutan. *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 9(4), 259–264.
- ode Srijuna, W. (2024). Peran Reses DPRD dalam Menyalurkan Aspirasi Masyarakat: Studi di Lakudo, Buton Tengah. *JAPMAS: Jurnal Politik Dan Demokrasi*, 2(2), 107–126.
- Putra, H. C. (2023). Kedudukan SEMA Dalam Sistem Hierarki Perundang-Undangan Di Indonesia. *ELQONUN: Jurnal Hukum Ketatanegaraan*, 1(2), 130–143.
- Putri, A. R. (2022). Implementasi Peraturan Daerah Dalam Otonomi Daerah Menjadi Salah Satu Parameter Good Governance. " *Dharmasisya* " *Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, 2(2), 23.
- Rikardo, O., Purwadini, S. A., & Maharany, S. F. (2024). Peranan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. *Jurnal Hukum Sasana*, 10(1), 162–179.
- Rizkisyah, R., & Triadi, I. (2024). Politik Hukum dalam Legislasi Daerah: Tantangan dan Strategi Meningkatkan Kualitas Peraturan di Indonesia. *Journal of Contemporary Law Studies*, 2(1), 115–124.
- Rosianti, E. E., Hafizd, J. Z., Rana, M., & Sugianto, S. (2024). Kewenangan DPRD Dan Kepala Daerah Dalam Menetapkan Peraturan Daerah. *Hutanasyah: Jurnal Hukum Tata Negara*, 2(2), 63–82.
- Sandiasa, G., & Agustana, P. (2018). Reformasi administrasi dan birokrasi pemerintahan daerah dalam meningkatkan kualitas layanan publik di daerah. *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik*, 3(1), 1–8.
- Saputra, D. J. (2021). *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Bidang Agama Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. Universitas Islam Riau.
- Satria, N., & Chahnia, J. (2025). Politik Hukum dalam Menentukan Arah Perubahan Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. *MADANIA Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan Islam*, 15(1), 21–30.
- Setiawan, D. (2025). Implementasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda Kabupaten Kaur: Perspektif Fiqih Siyasah. *Journal of Law and Legal System*, 1(2), 97–103.
- Wicaksono, D. A., & Rahman, F. (2020). Penafsiran Terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah Dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Melalui Pembentukan Peraturan Daerah (Interpretation of the Regional Government's Authority to Regulate in Implementing Government Affairs through the...). *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan*, 11(2), 231–248.

- Wijaya, M. A. (2025). Fungsi Konstitusional DPR dalam Perspektif Hak Rakyat: Antara Representasi dan Resistensi. *Journal Evidence Of Law*, 4(2), 941–951.
- Yamani, A. Z. (2024). Analisis kesesuaian proses legal drafting dengan standar pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. *Zona Law And Public Administration Indonesia*, 2(5), 49–58.