CAUSA
ISSN 3031-0369

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 10 Tahun 2026
Cahaya Ilmu Bangsa Institute

FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN CIREBON

Triana Justitia Mahardeka[1], Sandi Nurhertiyadi[2], Hitalis Valesipa[3]
Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Swadaya Gunung Jati

Email: triana.justitiaa@gmail.com, sandinur862@gmail.com, hitalisvalesipa@gmail.com

ABSTRAK

Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi utama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang diwujudkan melalui fungsi pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya kesenjangan antara kondisi ideal (kondisi ideal), yaitu pelaksanaan fungsi legislasi DPRD sesuai kewenangan, prosedur, asas pembentukan peraturan perundang-undangan, dan prinsip partisipasi masyarakat, dengan kondisi empiris (kondisi empiris) yang ditemukan selama Praktik Pengalaman Lapangan (PPL) di lingkungan Sekretariat DPRD Kabupaten Cirebon. Penelitian bertujuan menganalisis kedudukan dan kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi serta mengidentifikasi permasalahan yang memengaruhi efektivitas pembentukan Perda. Penelitian menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan empiris melalui observasi, wawancara, dokumentasi, dan studi kepustakaan. Data dianalisis secara kualitatif-deskriptif dengan membandingkan ketentuan hukum dengan pelaksanaannya di lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif DPRD memiliki kewenangan dalam mengusulkan Ranperda, membahas dan menyetujui Ranperda bersama kepala daerah, serta menyusun program pembentukan Perda bersama kepala daerah. Dalam praktik, optimalisasi fungsi tersebut masih menghadapi kendala berupa kapasitas sumber daya manusia, koordinasi antarlembaga, ketersediaan data dan naskah akademik, dinamika regulasi, serta partisipasi masyarakat yang belum optimal. Penelitian menyimpulkan bahwa penguatan fungsi legislasi perlu diarahkan pada peningkatan kapasitas kelembagaan, perencanaan pembentukan Perda yang berbasis kebutuhan hukum, penguatan harmonisasi dan koordinasi, serta peningkatan partisipasi publik.

Kata Kunci: Fungsi Legislasi; DPRD; Peraturan Daerah; Otonomi Daerah.

ABSTRACT

The legislative function is one of the main functions of the Regional People's Representative Council (DPRD), realized through the formation of Regional Regulations (Perda). This study is motivated by a gap between the ideal legal condition (kondisi ideal), namely the implementation of the DPRD legislative function in accordance with its authority, procedures, principles of law-making, and public participation, and the empirical condition (kondisi empiris) observed during the Field Practice Experience (PPL) at the Secretariat of the

Article History
Received: Agustus 2026
Reviewed: Agustus 2026
Published: Agustus 2026

Copyright : Author
Publish by : CAUSA

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

Cirebon Regency DPRD. This study aims to analyze the position and authority of the DPRD in exercising its legislative function and to identify problems affecting the effectiveness of Regional Regulation formation. The study employs an empirical juridical method using statutory and empirical approaches through observation, interviews, documentation, and literature review. Data are analyzed qualitatively and descriptively by comparing legal provisions with their implementation in practice. The findings indicate that, normatively, the DPRD has authority to propose draft regional regulations, deliberate and approve them jointly with the regional head, and prepare the regional regulation formation program jointly with the regional head. In practice, optimization of these functions is still constrained by human resource capacity, inter-institutional coordination, availability of data and academic papers, regulatory dynamics, and suboptimal public participation. The study concludes that strengthening the legislative function requires institutional capacity building, needs-based planning of regional regulations, stronger harmonization and coordination, and improved public participation.

Keywords: Legislative Function; DPRD; Regional Regulation; Regional Autonomy.

PENDAHULUAN

Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah merupakan bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena menjadi salah satu wadah representasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan daerah. Dalam kerangka otonomi daerah, DPRD tidak hanya menjalankan fungsi anggaran dan pengawasan, tetapi juga mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan sebagai fungsi DPRD. Fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat dan berkaitan dengan kewajiban menjaring aspirasi masyarakat. Ketentuan ini menunjukkan bahwa fungsi legislasi DPRD mempunyai dimensi yuridis sekaligus representatif.

Fungsi pembentukan Perda secara lebih khusus dilaksanakan melalui pembahasan bersama kepala daerah dan persetujuan atau tidak persetujuan terhadap rancangan Perda, pengajuan usul rancangan Perda, serta penyusunan program pembentukan Perda bersama kepala daerah. Program pembentukan Perda berfungsi sebagai instrumen perencanaan agar pembentukan regulasi daerah tidak dilakukan secara sporadis, melainkan berdasarkan urutan dan skala prioritas. Dengan demikian, secara normatif DPRD Kabupaten Cirebon memiliki posisi strategis dalam menentukan arah pembentukan hukum daerah.

Pembentukan Perda juga harus ditempatkan dalam kerangka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah, antara lain, dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Kerangka tersebut menuntut agar pembentukan peraturan dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan membuka ruang partisipasi masyarakat. Setelah perubahan melalui UU 13 Tahun 2022, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, baik secara daring maupun luring, dan rancangan serta naskah akademik perlu dapat diakses untuk memudahkan

partisipasi. Hal tersebut menegaskan bahwa kualitas Perda tidak hanya ditentukan oleh kepatuhan prosedural, tetapi juga oleh kualitas substansi, keterbukaan, dan keterlibatan pihak yang terdampak.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) melimpahkan kekuasaan, baik secara politik maupun administratif, kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah, kecuali enam kewenangan yang tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Pelimpahan kewenangan inilah yang disebut otonomi daerah, yang sekaligus memindahkan sebagian pusat kekuasaan ke daerah dan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Melalui otonomi daerah, DPRD diharapkan mampu meningkatkan peran pembentukan Peraturan Daerah (Perda) yang sesuai dengan dinamika perkembangan serta kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Peraturan Daerah merupakan instrumen strategis untuk mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya mendorong desentralisasi secara maksimal, baik dari sisi pemerintah daerah untuk mewujudkan kesetaraan politik *(political equality),* akuntabilitas lokal *(local accountability),* dan responsivitas lokal *(local responsiveness),* maupun dari sisi pemerintah pusat untuk mewujudkan pendidikan politik dan stabilitas politik.[1]

Fenomena Hukum dan Kesenjangan antara Teori dan Praktik

Secara kondisi ideal, pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Cirebon seharusnya berlangsung sesuai kewenangan dan prosedur tersebut. DPRD idealnya mampu merencanakan kebutuhan regulasi melalui program pembentukan Perda, menginisiasi dan membahas Ranperda berdasarkan data serta kajian yang memadai, melakukan harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan yang lebih tinggi maupun peraturan sektoral, membangun koordinasi yang efektif dengan Pemerintah Daerah, serta menyediakan ruang partisipasi publik yang bermakna. Dengan kondisi ideal tersebut, Perda yang dihasilkan diharapkan mempunyai tujuan yang jelas, materi muatan yang tepat, dapat dilaksanakan, dan mampu menjawab kebutuhan hukum masyarakat.

Namun secara kondisi empiris, berdasarkan pengamatan penulis selama pelaksanaan PPL di lingkungan Sekretariat DPRD Kabupaten Cirebon, pelaksanaan fungsi legislasi belum sepenuhnya mencapai kondisi ideal tersebut. Dalam proses pembentukan Perda masih dijumpai tantangan normatif dan praktis, antara lain dinamika perubahan peraturan perundang-undangan, kebutuhan harmonisasi dan sinkronisasi materi Ranperda, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, belum optimalnya koordinasi antara DPRD dan perangkat daerah, keterbatasan dukungan data dan naskah akademik, serta partisipasi masyarakat yang belum optimal. Temuan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan kewenangan secara normatif belum secara otomatis menjamin terlaksananya fungsi legislasi secara efektif.

Perbedaan antara kondisi ideal dan kondisi empiris tersebut membentuk kesenjangan *(legal gap)* dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Cirebon. Gap tersebut terletak pada jarak antara kewenangan dan prosedur yang telah tersedia dalam hukum dengan kemampuan kelembagaan dan praktik pelaksanaannya. Dengan kata lain, persoalan penelitian tidak semata-mata terletak pada ada atau tidaknya kewenangan DPRD, tetapi pada bagaimana kewenangan tersebut diterjemahkan menjadi proses pembentukan Perda yang efektif, terencana, harmonis, partisipatif, dan berbasis kebutuhan masyarakat.

Penelitian terdahulu telah membahas sejumlah persoalan dalam fungsi legislasi DPRD. Nurdin menunjukkan bahwa pelaksanaan hak inisiatif DPRD di berbagai daerah masih belum optimal dan dipengaruhi oleh keterbatasan sumber daya manusia, efisiensi anggaran, serta

[1] https://dprd.cirebonkab.go.id/ (Diakses pada tanggal 13 Agustus 2026 pada pukul 10.10 WIB)

belum optimalnya dukungan tenaga ahli. Barlian menyoroti persoalan konsistensi Perda terhadap hierarki peraturan perundang-undangan dan pentingnya harmonisasi dengan kebijakan nasional maupun peraturan sektoral. Sementara itu, Apriliastuti menekankan bahwa partisipasi publik dalam legislasi daerah masih menghadapi persoalan konsultasi yang bersifat formalitas dan keterbatasan ruang deliberatif masyarakat.

Berbeda dari penelitian-penelitian tersebut, penelitian ini memusatkan perhatian pada pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Cirebon dengan menggunakan pengalaman empiris selama PPL sebagai titik masuk untuk mempertemukan aspek normatif dan praktik. Kebaruan penelitian terletak pada upaya mengidentifikasi kesenjangan antara kondisi ideal dan kondisi empiris dalam pelaksanaan fungsi legislasi di lingkungan DPRD Kabupaten Cirebon, khususnya dengan melihat keterkaitan antara kewenangan normatif, proses kerja kelembagaan, dukungan administratif dan substansial, koordinasi, serta partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda. Pendekatan tersebut diharapkan memberikan gambaran yang lebih kontekstual mengenai faktor yang memengaruhi efektivitas fungsi legislasi di tingkat kabupaten.

Atas dasar kesenjangan tersebut, penelitian ini penting dilakukan untuk mengetahui sejauh mana kedudukan dan kewenangan DPRD telah dilaksanakan dalam praktik serta faktor apa saja yang memengaruhi efektivitas pembentukan Perda. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran empiris sekaligus rekomendasi bagi penguatan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Cirebon.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan dan kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah?
2. Apa saja permasalahan yang dihadapi DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi sehingga memengaruhi efektivitas pembentukan Peraturan Daerah?

Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan dan kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah.
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis permasalahan yang dihadapi DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi sehingga memengaruhi efektivitas pembentukan Peraturan Daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris, yaitu penelitian hukum yang menggabungkan kajian terhadap peraturan perundang-undangan dengan fakta-fakta yang terjadi dalam praktik. Metode ini dipilih karena penelitian tidak hanya bertujuan untuk mengetahui bagaimana ketentuan hukum mengatur fungsi legislasi DPRD, tetapi juga untuk melihat bagaimana pelaksanaan fungsi tersebut dalam proses pembentukan Perda.

Pendekatan yuridis dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pelaksanaan fungsi legislasi DPRD, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, serta berbagai literatur hukum, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terkait. Pendekatan empiris dilakukan melalui pengamatan langsung terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPRD selama penulis melaksanakan program PPL, termasuk mengamati proses

kerja alat kelengkapan DPRD dalam pembentukan Perda, mulai dari pembahasan Ranperda, rapat kerja bersama perangkat daerah, hingga penyusunan bahan rapat dan dokumentasi kegiatan legislasi.

Data yang digunakan terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui hasil observasi selama pelaksanaan magang serta wawancara dengan pegawai Sekretariat DPRD dan pihak yang terlibat dalam proses pembentukan Perda. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (buku, jurnal ilmiah, artikel, dan hasil penelitian terdahulu), serta bahan hukum tersier (kamus hukum dan sumber referensi lainnya).

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, observasi, wawancara, dan dokumentasi. Studi kepustakaan bertujuan memperoleh landasan teori dan dasar hukum yang relevan; observasi dilakukan dengan mengamati langsung pelaksanaan kegiatan legislasi selama magang; wawancara dilakukan untuk memperoleh informasi yang lebih mendalam mengenai pelaksanaan fungsi legislasi DPRD; dan dokumentasi digunakan sebagai data pendukung yang memperkuat hasil penelitian.

Teknik Analisis Data. Analisis data dilakukan secara kualitatif-deskriptif. Tahap analisis meliputi pengelompokan data, identifikasi ketentuan hukum yang relevan, perbandingan antara kondisi kondisi ideal dan kondisi empiris, interpretasi terhadap faktor penghambat dan pendukung, serta penarikan kesimpulan. Dengan cara tersebut, penelitian diarahkan untuk memperoleh gambaran mengenai kesenjangan antara kewenangan normatif DPRD dan pelaksanaannya dalam praktik pembentukan Perda.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan merupakan kegiatan yang memeriksa apakah pelaksanaan lapangan sesuai dengan rencana yang telah di tetapkan, fungsi pengawasan merupakan salah satu tugas DPRD yang tidak dapat dipisahkan dari pemerintahan daerah. Fungsi pengawasan merupakan fungsi manajemen yang tidak kalah pentingnya dalam suatu organisasi dimana peran staf yang sudah memenuhi komitmen, wewenang dan pelaksanaan harus dipenuhi secara konsisten dengan tujuan, misi dan visi perusahaan atau organisasi.

Tugas pengawasan perda sangat penting yang memungkinkan DPRD lebih efisien dan kreatif dalam menghilangkan hambatan pelaksanaan berbagai perda. Dengan bantuan pengawasan, pemerintah sebagai pelaksana kebijakan terhindar dari berbagai penyelewengan dan kecurangan. Produk Hukum Daerah Produk hukum adalah produk hukum yang berbentuk sebuah peraturan. Peraturan yang ada pada produk hukum daerah yaitu:

1. Peraturan daerah

2. Peraturan walikota

3. Peraturan bersama walikota

4. Instruksi walikota dalam rangka pengaturan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Produk hukum daerah berisi materi muatan untuk penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan dan menjawab kondisi khusus daerah atau penjabaran peraturan yang lebih tinggi.

Menurut peraturan mahkamah konstitusi produk hukum adalah setiap putusan, ketetapan, peraturan dan keputusan yang di hasilkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam rangka pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibannya.[2]

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang mempunyai peran dan tanggung jawab dalam mewujudkan efektifitas dan akuntabilitas melalui pelaksaan hak, tugas wewenang dan fungsi DPRD sesuai

1. Kedudukan dan Kewenangan DPRD dalam Menjalankan Fungsi Legislasi

Indonesia adalah negara demokrasi yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga poros, yaitu kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (pelaksana undang-undang), dan kekuasaan yudikatif (peradilan/kehakiman). Ajaran ini dikenal sebagai doktrin Trias Politica yang dikemukakan oleh Montesquieu. Sejalan dengan doktrin tersebut, pemisahan kekuasaan pada dasarnya berlaku di tingkat pusat, sedangkan di tingkat daerah, oleh karena Indonesia merupakan negara kesatuan yang mengedepankan otonomi daerah, dibentuklah Badan Legislatif Daerah (yang semula bernama Komite Nasional Daerah, kemudian Badan Perwakilan Rakyat Daerah) yang kini dikenal sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama kepala daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengamanatkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dijalankan atas dasar permusyawaratan, sehingga DPRD memiliki posisi sentral yang mencerminkan doktrin kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, lembaga legislatif dan eksekutif di daerah tetap harus dipisahkan agar tercipta mekanisme check and balances dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam menjalankan fungsi legislasi, DPRD berwenang menyusun Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda), mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda), membahasnya bersama kepala daerah, hingga memberikan persetujuan atas Ranperda menjadi Perda. Hak inisiatif anggota DPRD secara tegas diformulasikan dalam Pasal 107 (untuk anggota DPRD Provinsi) dan Pasal 159 (untuk anggota DPRD Kabupaten/Kota) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, serta Pasal 78 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018. Hak inisiatif ini bahkan diprioritaskan dibanding hak kepala daerah dalam pengusulan Ranperda, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 62 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sehingga DPRD idealnya berperan aktif dan aspiratif, bukan sekadar pasif menunggu usulan dari eksekutif.

Secara prosedural, Rancangan Perda dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi (Baleg) DPRD, yang seluruhnya diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD sebagaimana diamanatkan Pasal 75 juncto Pasal 76 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018. DPRD sesungguhnya memiliki target tahunan dan target program lima

[2] Peran pengawasan dalam meningkatkan kedisiplinan kerja pegawai, djk.kemenkeu.go.id (diakses pada tanggal 13 Agustus 2026 pada pukul 10.21 WIB)

tahunan dalam pembentukan Perda, yang diadaptasi ke dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda).

Secara teoretis, kedudukan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi tidak dapat dilepaskan dari doktrin pemisahan kekuasaan *(separation of powers)*. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa doktrin tersebut membagi cabang kekuasaan negara ke dalam fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif agar tercipta mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi *(checks and balances)* antarlembaga, sekaligus mencegah pemusatan kekuasaan pada satu organ pemerintahan.[3] Dalam konteks otonomi daerah, doktrin tersebut diterjemahkan melalui pembagian peran antara DPRD sebagai unsur legislatif daerah dan kepala daerah sebagai unsur eksekutif daerah, sebagaimana tercermin dalam kewenangan Pemerintah Daerah untuk menetapkan Perda guna melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diatur Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Saldi Isra turut mencatat adanya kecenderungan pergeseran fungsi legislasi di Indonesia pascareformasi, yaitu lembaga perwakilan rakyat, termasuk DPRD di tingkat daerah, semakin dituntut berperan aktif dan tidak sekadar menjadi mitra pasif eksekutif dalam proses pembentukan peraturan.[4] Kecenderungan ini menjadi jawaban atas rumusan masalah pertama penelitian ini: secara normatif, kedudukan DPRD Kabupaten Cirebon diposisikan setara dengan kepala daerah dalam pembentukan Perda, bahkan dengan hak inisiatif yang diprioritaskan, sehingga secara konseptual DPRD idealnya menjadi motor penggerak legislasi daerah, bukan sekadar lembaga yang mengesahkan rancangan dari eksekutif.

2. Permasalahan dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD

Fungsi legislasi merupakan fungsi pengaturan *(regelende functie)* yang terwujud dalam fungsi pembentukan peraturan *(wetgevende functie/law making function)*. Fungsi ini mencakup empat bentuk kegiatan, yaitu: prakarsa pembentukan peraturan *(legislative initiation)*; pembahasan rancangan peraturan *(law making process)*; persetujuan atas pengesahan rancangan peraturan *(law enactment approval)*; dan pemberian persetujuan atas perjanjian atau dokumen hukum yang mengikat lainnya *(binding decision making)*.

Meskipun secara normatif kewenangan DPRD telah diatur secara jelas, pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Perda pada praktiknya masih menghadapi berbagai permasalahan. Dari aspek normatif, ditemukan adanya tumpang tindih pengaturan, ketidaksesuaian materi muatan Perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta dinamika perubahan regulasi yang cukup dinamis. Dari aspek praktis, permasalahan meliputi keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, kurang optimalnya perencanaan Propemperda, minimnya partisipasi masyarakat, serta lemahnya koordinasi antara DPRD dan pemerintah daerah. Kondisi ini menyebabkan proses pembentukan Perda berjalan kurang efektif, memerlukan waktu yang lebih lama, dan menghasilkan produk hukum yang belum sepenuhnya menjawab kebutuhan serta aspirasi masyarakat.

Perda sebagai produk daerah yang unik, dihasilkan dari proses yang didominasi kepentingan politik lokal, sehingga optimalisasi pembentukan Perda yang pro-rakyat bukan semata tanggung jawab pemerintah daerah, melainkan tanggung jawab bersama *(joint responsibility)* antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari reposisi kedudukan DPRD di era reformasi, dari yang semula hanya menjadi "tukang stempel" kebijakan menjadi mitra sejajar Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

[3] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010).
[4] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).

Temuan penulis mengenai belum optimalnya hak inisiatif DPRD sejalan dengan hasil penelitian Nurdin, yang menunjukkan bahwa pelaksanaan hak inisiatif anggota DPRD dalam pembentukan Perda pada berbagai daerah masih belum optimal karena tidak sedikit anggota dewan yang jarang menggunakan hak inisiatifnya untuk menyusun naskah akademik maupun Rancangan Perda secara mandiri, sehingga proses legislasi pada praktiknya tetap didominasi oleh usulan eksekutif.[5] Penelitian tersebut turut mengidentifikasi keterbatasan sumber daya manusia, efisiensi penggunaan anggaran, serta belum optimalnya peran tenaga ahli sebagai faktor penghambat, yang sejalan dengan temuan penulis di lingkungan Sekretariat DPRD Kabupaten Cirebon.

Permasalahan tumpang tindih pengaturan dan ketidaksesuaian materi muatan Perda dengan peraturan yang lebih tinggi juga ditemukan oleh Barlian, yang menegaskan bahwa konsistensi Perda terhadap hierarki peraturan perundang-undangan kerap terganggu oleh lemahnya harmonisasi antara produk hukum daerah dengan kebijakan nasional maupun peraturan sektoral yang berubah secara dinamis.[6] Kondisi ini memperkuat identifikasi permasalahan pada rumusan masalah kedua penelitian ini, yaitu bahwa aspek normatif turut menjadi sumber inefektivitas fungsi legislasi DPRD di samping aspek praktis kelembagaan.

Sementara itu, rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda merupakan persoalan yang bersifat struktural sekaligus kultural. Apriliastuti mengemukakan bahwa pelaksanaan asas demokratis dalam pembentukan Perda di berbagai daerah masih terkendala oleh konsultasi publik yang bersifat formalitas, keterbatasan kapasitas fasilitator, serta relasi antara masyarakat dan pemerintah daerah yang masih bersifat top-down sehingga ruang negosiasi terhadap substansi Perda menjadi sangat terbatas.[7] Penelitian tersebut bahkan mencatat pengalaman di Kabupaten Cirebon, tempat revisi Rencana Tata Ruang Wilayah (RT/RW) pernah dilaksanakan tanpa konsultasi yang memadai kepada masyarakat adat dan petani lokal, sehingga kelompok tersebut baru mengetahui perubahan kebijakan setelah pembangunan fisik berjalan dan berdampak langsung pada ruang hidup mereka. Contoh ini memperkuat temuan penulis bahwa minimnya partisipasi masyarakat bukan sekadar kendala teknis semata, melainkan juga mencerminkan pola relasi kelembagaan yang belum sepenuhnya membuka ruang deliberatif bagi warga dalam proses legislasi daerah, sehingga menjadi bagian penting dari jawaban atas rumusan masalah kedua penelitian ini.

REKOMENDASI

Berdasarkan permasalahan yang teridentifikasi, diperlukan upaya penguatan fungsi legislasi DPRD melalui: peningkatan kapasitas kelembagaan dan kompetensi anggota DPRD; optimalisasi peran alat kelengkapan DPRD yang membidangi pembentukan Perda; penguatan koordinasi dengan pemerintah daerah dan instansi terkait; penyusunan Propemperda yang lebih terencana dan berbasis kebutuhan hukum masyarakat; peningkatan kualitas naskah akademik dan pemanfaatan kajian hukum yang komprehensif; serta perluasan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan Perda, guna menghasilkan regulasi daerah yang berkualitas, implementatif, dan memiliki legitimasi yang kuat.

[5] Arifuddin Nurdin, "Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pembentukan Peraturan Daerah," *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 23, no. 1 (2020): 53–76, https://doi.org/10.56087/aijih.v23i1.36.
[6] A. E. A. Barlian, "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan dalam Perspektif Politik Hukum," *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 4 (2016): 605–622, https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no4.801.
[7] Dwi Apriliastuti, "Asas Demokratis dalam Legislasi Daerah: Analisis Yuridis atas Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah," *JIHHP: Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia* 6, no. 1 (2025): 784–796, https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i1.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama kepala daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. DPRD memiliki tiga fungsi utama, yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan, yang dijalankan dalam kerangka otonomi daerah. Dalam fungsi legislasi, DPRD berwenang menyusun Propemperda, mengajukan Ranperda, membahasnya bersama kepala daerah, hingga memberikan persetujuan atas Ranperda menjadi Perda, dengan hak inisiatif anggota DPRD yang bahkan diprioritaskan dibanding hak kepala daerah.

Namun demikian, pelaksanaan fungsi legislasi tersebut masih menghadapi berbagai kendala. Pada aspek normatif, ditemukan tumpang tindih pengaturan, ketidaksesuaian materi muatan Perda dengan peraturan yang lebih tinggi, serta dinamika perubahan regulasi. Pada aspek praktis, ditemukan keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, perencanaan Propemperda yang belum optimal, minimnya partisipasi masyarakat, lemahnya koordinasi antara DPRD dan pemerintah daerah, serta pengaruh dinamika kepentingan politik dalam pembahasan Ranperda. Kondisi ini menyebabkan proses pembentukan Perda berjalan kurang efektif, memakan waktu lebih lama, dan menghasilkan produk hukum yang belum sepenuhnya menjawab kebutuhan masyarakat.

Saran

DPRD Kabupaten Cirebon disarankan memperkuat perencanaan Propemperda secara lebih terarah dan berbasis kebutuhan hukum masyarakat, meningkatkan koordinasi dengan Pemerintah Daerah, serta memperluas ruang partisipasi publik dalam setiap tahapan pembentukan Perda.

Fakultas Hukum disarankan memperkuat pembekalan mahasiswa mengenai proses legislasi daerah sebelum pelaksanaan PPL, serta menjalin kerja sama berkelanjutan dengan Sekretariat DPRD guna mendukung penelitian mahasiswa di bidang hukum tata negara dan pemerintahan daerah.

Penelitian selanjutnya disarankan mengembangkan kajian ini dengan pendekatan komparatif antar-daerah atau kajian mendalam terhadap efektivitas Propemperda, serta melengkapi tinjauan pustaka dengan penelitian terdahulu yang relevan.

Pembuat kebijakan di tingkat daerah maupun pusat disarankan mendorong penguatan kapasitas kelembagaan DPRD dan penyediaan dukungan data serta naskah akademik yang berkualitas, agar fungsi legislasi DPRD dapat berjalan secara profesional, transparan, akuntabel, dan partisipatif.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

https://dprd.cirebonkab.go.id/

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Buku, Jurnal, dan Sumber Lainnya

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Nurdin, Arifuddin. "Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pembentukan Peraturan Daerah." *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 23, no. 1 (2020): 53–76. https://doi.org/10.56087/aijih.v23i1.36.

Barlian, A. E. A. "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan dalam Perspektif Politik Hukum." *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 4 (2016): 605–622. https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no4.801.

Apriliastuti, Dwi. "Asas Demokratis dalam Legislasi Daerah: Analisis Yuridis atas Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *JIHHP: Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia* 6, no. 1 (2025): 784–796. https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i1.