Journal of Innovative and Creativity
Journal Homepage: https://joecy.org/index.php/joecy
e-mail: journaljoecy@gmail.com

Faculty of Education
University of Pahlawan Tuanku Tambusai
ISSN 2775-771X (Online)
ISSN 2962-570X (Printed)
6 (2) 2026, Page: 32149-32157

Kedudukan DPRD sebagai Mitra Pemerintah Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah untuk Mewujudkan Otonomi Daerah yang Demokratis

Ergiansyah Dzaki Al Fakhri[1], Rabbani Halomoan Rambe[2], Muhammad Nafis[3], Nabil Ihtisham[4], Rahadyan Wegig Priyambodo[5]

[1,2,3,4,5]**Universitas Tidar**

e-mail: dzakiergiansyah@gmail.com, rabbanihalomoan@gmail.com, mhmmdnafis007@gmail.com, nabilsham35@gmail.com, wegigrahadyan@gmail.com

Published: Juni, 2026

ABSTRAK

Otonomi daerah yang demokratis menuntut kualitas hubungan kelembagaan yang sinergis antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah, khususnya dalam pembentukan peraturan daerah sebagai instrumen kebijakan yang paling konkret dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam praktiknya, proses pembentukan peraturan daerah masih didominasi pihak eksekutif, partisipasi masyarakat masih bersifat prosedural, serta mekanisme pengawasan pasca-legislatif belum terlembaga dengan baik. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji kedudukan DPRD sebagai mitra pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah, serta menganalisis bagaimana peran kemitraan tersebut dapat mendukung terwujudnya otonomi daerah yang demokratis, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis dan konseptual. Pendekatan yuridis dilakukan melalui penelaahan peraturan perundang-undangan yang relevan, terutama Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif dengan teknik deskriptif-analitis. DPRD memiliki kedudukan strategis sebagai mitra sejajar pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah, menjalankan fungsi perwakilan aspirasi masyarakat, pembentukan regulasi, pengawasan kebijakan, serta fasilitasi partisipasi publik melalui Musrenbang dan dengar pendapat. Kemitraan ini berfungsi sebagai mekanisme checks and balances untuk mencegah dominasi eksekutif. Namun efektivitasnya masih terhambat oleh ketidakjelasan hukum mengenai posisi kelembagaan DPRD, terbatasnya kemampuan teknis anggota, partisipasi publik yang masih bersifat formalitas, serta belum terlembaganya mekanisme pengawasan pasca-legislatif. Penelitian ini menyimoulkab bahwa Penguatan kemitraan DPRD dan pemerintah daerah memerlukan pembenahan kerangka hukum, peningkatan kapasitas kelembagaan secara berkelanjutan, pelembagaan mekanisme pengawasan pasca-legislatif, serta perluasan partisipasi publik yang bermakna melalui platform digital seperti e-Musrenbang, agar peraturan daerah benar-benar menjadi instrumen otonomi daerah yang demokratis secara substantif.

Kata Kunci: Otonomi daerah; peraturan daerah; DPRD; kemitraan pemerintah daerah; demokrasi lokal

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Atibution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

PENDAHULUAN

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan salah satu konsekuensi dari penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasca reformasi, desentralisasi pemerintahan menjadi instrumen penting untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat sekaligus memberikan ruang yang lebih luas bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Otonomi daerah tidak hanya dimaknai sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah, tetapi juga sebagai upaya mewujudkan demokrasi

lokal melalui partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam konteks tersebut, keberadaan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi dua unsur penting yang menjalankan fungsi pemerintahan daerah secara sinergis dan saling melengkapi.

Menurut Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang memiliki fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam menjalankan fungsi pembentukan peraturan daerah, DPRD tidak bekerja secara mandiri, melainkan bersama kepala daerah sebagai mitra penyelenggara pemerintahan daerah. Hubungan kemitraan tersebut merupakan bentuk checks and balances dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertujuan menghasilkan kebijakan daerah yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Peraturan daerah (Perda) memiliki kedudukan strategis sebagai instrumen hukum untuk mengimplementasikan kewenangan otonomi daerah. Perda tidak hanya berfungsi sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pengaturan berbagai aspek kehidupan daerah. Oleh karena itu, proses pembentukan perda harus dilakukan secara demokratis, partisipatif, dan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Keterlibatan DPRD sebagai representasi masyarakat menjadi penting untuk memastikan bahwa substansi perda mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat daerah.

Meskipun demikian, dalam praktiknya hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah dalam pembentukan perda masih menghadapi berbagai tantangan. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa fungsi legislasi DPRD belum berjalan secara optimal, yang ditandai dengan rendahnya jumlah rancangan perda yang berasal dari inisiatif DPRD dibandingkan dengan usulan pemerintah daerah. Penelitian mengenai fungsi legislasi DPRD juga menunjukkan bahwa usulan rancangan peraturan daerah dari pemerintah daerah masih lebih dominan dibandingkan perda inisiatif DPRD. Selain itu, masih ditemukan permasalahan berupa lemahnya partisipasi masyarakat, dominasi eksekutif dalam proses penyusunan rancangan perda, serta kurang efektifnya mekanisme harmonisasi antara kepentingan pemerintah daerah dan aspirasi masyarakat yang disalurkan melalui DPRD. Kondisi tersebut berpotensi mengurangi kualitas demokrasi lokal dan menyebabkan perda yang dihasilkan kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Selain berbagai permasalahan tersebut, penelitian mengenai hubungan DPRD dan pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah masih menunjukkan adanya kesenjangan kajian. Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji fungsi legislasi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah serta kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kajian-kajian tersebut pada umumnya berfokus pada pelaksanaan fungsi legislasi, efektivitas pembentukan peraturan daerah, maupun pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah. Namun, penelitian yang secara khusus mengkaji kedudukan DPRD sebagai mitra pemerintah daerah dalam perspektif otonomi daerah yang demokratis masih relatif terbatas. Padahal, perubahan paradigma hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah menempatkan kedua institusi tersebut dalam hubungan kemitraan yang menuntut keseimbangan antara fungsi representasi politik, pembentukan kebijakan daerah, dan pelaksanaan pemerintahan daerah.

Di sisi lain, berbagai fenomena empiris menunjukkan bahwa dominasi pemerintah daerah dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah masih cukup kuat dibandingkan dengan penggunaan hak inisiatif DPRD. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana kedudukan DPRD sebagai representasi masyarakat daerah telah mampu menjalankan fungsi legislasinya secara optimal dalam mewujudkan prinsip demokrasi lokal. Keterbatasan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah juga menjadi persoalan yang berpotensi mengurangi kualitas demokrasi substantif dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu, diperlukan kajian yang tidak hanya menelaah aspek normatif mengenai kewenangan DPRD dan pemerintah

daerah, tetapi juga menganalisis bagaimana hubungan kemitraan keduanya dapat mendukung terciptanya proses pembentukan peraturan daerah yang demokratis, partisipatif, transparan, dan akuntabel.

Di sisi lain, perubahan paradigma hubungan DPRD dan pemerintah daerah dari pola subordinatif menjadi pola kemitraan menuntut adanya pemahaman yang lebih komprehensif mengenai kedudukan DPRD dalam pembentukan perda. DPRD tidak lagi dipandang sebagai lembaga yang berada di bawah pemerintah daerah, melainkan sebagai mitra yang memiliki kedudukan sejajar dalam menjalankan fungsi pemerintahan daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Kemitraan tersebut menjadi penting untuk memastikan bahwa proses pembentukan perda tidak hanya berorientasi pada kepentingan birokrasi pemerintahan, tetapi juga memperhatikan prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, transparansi, dan akuntabilitas.

Penelitian ini memiliki kebaruan (novelty) dengan menempatkan DPRD tidak semata-mata sebagai lembaga legislasi daerah, melainkan sebagai mitra strategis pemerintah daerah dalam membangun tata kelola pemerintahan daerah yang demokratis melalui pembentukan peraturan daerah. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang lebih menitikberatkan pada fungsi legislasi DPRD secara kelembagaan, penelitian ini berfokus pada analisis kedudukan DPRD sebagai mitra pemerintah daerah dalam proses pembentukan peraturan daerah serta kontribusinya terhadap terwujudnya otonomi daerah yang demokratis. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis terhadap pengembangan kajian hukum pemerintahan daerah sekaligus memberikan rekomendasi praktis bagi optimalisasi hubungan kemitraan antara DPRD dan pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji bagaimana kedudukan DPRD sebagai mitra pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah serta bagaimana hubungan kemitraan tersebut dapat mendukung terwujudnya otonomi daerah yang demokratis. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis terhadap pengembangan hukum tata negara dan hukum pemerintahan daerah, khususnya terkait optimalisasi fungsi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah yang demokratis dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana kedudukan DPRD sebagai mitra pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah? dan (2) Bagaimana peran kemitraan antara DPRD dan pemerintah daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang demokratis melalui pembentukan peraturan daerah?

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang mencakup pendekatan yuridis dan konseptual. Pendekatan yuridis melibatkan penelaahan berbagai peraturan pemerintah daerah serta penyusunan peraturan baru, terutama Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan pelaksanaannya. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji gagasan kerja sama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang demokratis melalui penyusunan peraturan daerah.

Sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini diklasifikasikan menjadi primer, sekunder, dan tersier. Dokumen hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta undang-undang dan peraturan lain yang mengatur kegiatan DPRD dan penyusunan peraturan daerah. Sumber hukum sekunder meliputi buku-buku hukum, artikel ilmiah, jurnal nasional dan internasional, serta temuan penelitian mengenai otonomi daerah, fungsi legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), partisipasi masyarakat, dan tata kelola pemerintahan daerah. Sumber hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber-sumber lain yang berfungsi untuk mengklarifikasi istilah dan konsep hukum yang dibahas dalam penelitian ini.

Pendekatan yang digunakan untuk memperoleh sumber-sumber hukum adalah penelitian perpustakaan, yang mencakup pencarian, pengelompokan, dan pemeriksaan berbagai dokumen hukum yang berkaitan dengan pertanyaan penelitian. Dokumen hukum yang diperoleh selanjutnya

dievaluasi secara kualitatif menggunakan teknik deskriptif-analitis. Analisis dilakukan dengan menafsirkan norma-norma hukum yang relevan, menghubungkannya dengan teori-teori hukum dan temuan penelitian sebelumnya, serta menilai peran kemitraan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah dalam menyusun peraturan daerah sebagai sarana untuk mencapai otonomi daerah yang demokratis.

Hasil analisis tersebut kemudian disusun secara sistematis untuk menarik kesimpulan mengenai status, fungsi, dan efektivitas kemitraan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah, serta implikasinya terhadap penerapan prinsip-prinsip demokrasi, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi publik dalam tata kelola pemerintahan daerah.

PEMBAHASAN

1. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Mitra Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Peraturan Daerah

Penerapan otonomi daerah yang demokratis di Indonesia memerlukan hubungan yang seimbang dan kolaboratif antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah. Dalam sistem tata kelola daerah, DPRD tidak hanya berfungsi sebagai lembaga perwakilan, tetapi juga sebagai mitra strategis eksekutif daerah dalam penyusunan peraturan daerah (Perda). Kemitraan ini memiliki landasan konstitusional dan yuridis dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan fungsi legislatif, penganggaran, dan pengawasan kepada DPRD dalam penyelenggaraan urusan daerah. Dalam konteks perumusan peraturan daerah, DPRD menjalankan peran legislatif melalui usulan, pembahasan, perubahan, dan pengesahan rancangan peraturan daerah (Raperda). Proses perumusan umumnya dilakukan bersama dengan kepala daerah dan instansi eksekutif terkait, yang mencerminkan model tata kelola pemerintahan yang kooperatif, bukan pemisahan kekuasaan yang ketat. Akibatnya, kualitas peraturan daerah sangat bergantung pada efektivitas komunikasi, koordinasi, dan komitmen bersama antara DPRD dan lembaga-lembaga pemerintah daerah.

Temuan-temuan dari studi-studi terkini menunjukkan bahwa peran kemitraan DPRD melampaui ranah musyawarah legislatif formal. Melalui forum-forum perencanaan pembangunan (Musrenbang), pembahasan di komisi anggaran, dan berbagai mekanisme koordinasi daerah, DPRD berfungsi sebagai saluran aspirasi masyarakat serta memastikan bahwa peraturan daerah selaras dengan kebutuhan masyarakat dan prioritas pembangunan daerah. Peran partisipatif ini sangat penting untuk mewujudkan otonomi daerah yang demokratis, karena peraturan daerah diharapkan lahir dari proses yang mempertimbangkan kepentingan publik, bukan sekadar preferensi eksekutif. Selain itu, DPRD berfungsi sebagai mekanisme checks and balances selama proses perumusan peraturan daerah. Melalui debat, konsultasi, dengar pendapat, dan peninjauan komisi, DPRD mengevaluasi implikasi hukum, sosial, dan ekonomi dari rancangan peraturan sebelum disahkan. Prinsip kehati-hatian mengharuskan para legislator untuk menilai dengan cermat dampak potensial dan memastikan kesesuaian dengan norma hukum yang lebih tinggi serta nilai-nilai konstitusional. Pengawasan semacam itu diperlukan untuk mencegah munculnya peraturan daerah yang tidak efektif atau kontradiktif.

Namun demikian, kemitraan antara DPRD dan pemerintah daerah tidak bebas dari tantangan. Beberapa studi menyoroti masih adanya ambiguitas hukum mengenai posisi kelembagaan DPRD dalam struktur pemerintahan daerah. Meskipun DPRD secara resmi diakui sebagai badan legislatif, tumpang tindihnya kewenangan dan batas-batas fungsional yang tidak jelas sering kali menimbulkan ketegangan antara DPRD dan kepala daerah. Ambiguitas ini dapat melemahkan posisi tawar DPRD dan mengurangi efektivitasnya dalam memengaruhi hasil kebijakan. Dinamika politik juga sangat memengaruhi perumusan peraturan daerah. Perbedaan afiliasi partai politik, pertentangan kepentingan, dan ketimpangan kekuasaan antara DPRD dan eksekutif daerah sering kali menimbulkan kebuntuan legislatif dan penundaan dalam persetujuan peraturan. Dalam beberapa kasus, dominasi eksekutif atas sumber daya administratif dan informasi dapat semakin membatasi kemampuan DPRD untuk menjalankan fungsi legislatifnya secara efektif. Akibatnya, model kemitraan yang digagas dalam otonomi daerah dapat menjadi tidak seimbang dan kurang demokratis. Dimensi penting lainnya dari

peran DPRD berkaitan dengan pengawasan dan evaluasi pasca-legislatif. Kajian terbaru berpendapat bahwa DPRD harus memperkuat keterlibatannya dalam memantau dan meninjau peraturan daerah yang telah disahkan untuk menilai efektivitas dan kesesuaiannya dengan kebutuhan masyarakat. Namun, mekanisme pengawasan pasca-legislatif masih kurang berkembang di banyak daerah, sehingga evaluasi terhadap hasil peraturan menjadi terbatas. Memperkuat fungsi ini akan memungkinkan DPRD untuk berkontribusi tidak hanya dalam pengesahan peraturan, tetapi juga dalam perbaikan berkelanjutan terhadap peraturan tersebut.

Transformasi digital dalam tata kelola pemerintahan juga mulai mengubah hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah dalam proses legislatif. Platform tata kelola digital memfasilitasi koordinasi, pengelolaan dokumen, transparansi, serta akses publik terhadap informasi legislatif. Penerapan mekanisme digital berpotensi meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas dalam penyusunan peraturan daerah. Namun demikian, keefektifan inovasi semacam itu bergantung pada kesiapan kelembagaan, infrastruktur teknologi, dan kompetensi digital para pelaku pemerintahan. Partisipasi publik tetap menjadi elemen penting lainnya dalam peran kemitraan DPRD. Otonomi daerah yang demokratis mengharuskan peraturan daerah dirumuskan melalui proses yang inklusif dan partisipatif. Namun, studi empiris mengungkapkan bahwa keterlibatan masyarakat dalam musyawarah legislatif seringkali terbatas dan bersifat prosedural. Konsultasi publik yang tidak memadai dapat mengurangi legitimasi dan responsivitas peraturan daerah. Oleh karena itu, DPRD harus secara aktif memfasilitasi partisipasi warga yang bermakna melalui dengar pendapat publik, konsultasi, dan prosedur legislatif yang transparan.

Secara keseluruhan, temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa DPRD memegang peran sentral sebagai mitra legislatif pemerintah daerah dalam penyusunan peraturan daerah. Perannya mencakup perwakilan, pembentukan undang-undang, pengawasan, musyawarah, mediasi konflik, dan partisipasi masyarakat. Meskipun kerangka hukum menyediakan landasan bagi tata kelola kolaboratif, berbagai tantangan yang terus berlanjut termasuk ketidakjelasan hukum, konflik politik, kapasitas kelembagaan yang terbatas, dan partisipasi masyarakat yang kurang memadai terus memengaruhi efektivitas kontribusi DPRD. Oleh karena itu, penguatan kapasitas kelembagaan, peningkatan kejelasan hukum, perluasan tata kelola digital, dan peningkatan mekanisme partisipatif sangatlah penting untuk memastikan bahwa DPRD dapat secara efektif mendukung terwujudnya otonomi daerah yang demokratis.

2. Peran Kemitraan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan Otonomi Daerah yang Demokratis Melalui Pembentukan Peraturan Daerah

Penerapan otonomi daerah yang demokratis di Indonesia tidak hanya bergantung pada penyerahan kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi juga pada kualitas interaksi antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah. Dalam kerangka desentralisasi, kedua lembaga tersebut diberi wewenang untuk merumuskan peraturan daerah (Peraturan Daerah atau Perda) yang mencerminkan kebutuhan dan aspirasi daerah. Oleh karena itu, kemitraan antara DPRD dan pemerintah daerah merupakan elemen fundamental dalam memastikan bahwa otonomi daerah berjalan secara demokratis, akuntabel, dan responsif terhadap kepentingan warga.

Salah satu peran terpenting dari kemitraan ini adalah memfasilitasi pengintegrasian aspirasi masyarakat ke dalam proses legislatif. Melalui mekanisme musyawarah seperti konsultasi publik, dengar pendapat, dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), DPRD dan pemerintah daerah secara kolaboratif mengidentifikasi kebutuhan masyarakat dan menerjemahkannya menjadi kebijakan regulasi. Forum perencanaan partisipatif memungkinkan warga untuk menyampaikan keprihatinan mereka secara langsung kepada pembuat kebijakan, sehingga memastikan bahwa peraturan daerah bukan sekadar instrumen administratif, melainkan juga wujud partisipasi demokratis. Penelitian menunjukkan bahwa pembuatan peraturan secara partisipatif memperkuat legitimasi kebijakan daerah dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga pemerintah.

Selain itu, kemitraan antara DPRD dan pemerintah daerah berfungsi sebagai mekanisme penyeimbang kekuasaan dalam tata kelola daerah. Otonomi daerah yang demokratis mensyaratkan adanya sistem checks and balances antara lembaga eksekutif dan legislatif. DPRD menjalankan fungsi legislatif, penganggaran, dan pengawasan, sementara pemerintah daerah melaksanakan kebijakan dan mengelola administrasi publik. Melalui musyawarah kolaboratif dalam penyusunan peraturan daerah, kedua lembaga tersebut dapat mencegah konsentrasi kekuasaan yang berlebihan dan memastikan bahwa keputusan regulasi melalui proses pengawasan demokratis. Peran ini sangat penting mengingat ambiguitas hukum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sering menimbulkan ketidakpastian mengenai posisi DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah sekaligus lembaga perwakilan. Ambiguitas tersebut dapat melemahkan kemandirian legislatif dan menciptakan dominasi eksekutif dalam pembuatan kebijakan daerah.

Selain itu, kemitraan ini berkontribusi dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam tata kelola daerah. Peraturan daerah sering kali menentukan alokasi sumber daya publik, prioritas pembangunan, dan mekanisme penyediaan layanan. Oleh karena itu, keterlibatan DPRD dalam membahas dan menyetujui peraturan daerah menyediakan saluran kelembagaan untuk memantau tindakan eksekutif serta memastikan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip hukum dan demokrasi. Pengawasan yang efektif oleh DPRD dapat meningkatkan akuntabilitas dan mengurangi peluang terjadinya pembuatan kebijakan yang sewenang-wenang. Namun, studi terbaru menunjukkan bahwa fungsi pengawasan DPRD masih dibatasi oleh tawar-menawar politik, kapasitas kelembagaan yang terbatas, dan tidak adanya mekanisme peninjauan pasca-legislatif yang kuat, yang mengakibatkan apa yang oleh beberapa ahli gambarkan sebagai "ilusi akuntabilitas."

Pengesahan peraturan daerah yang demokratis juga bergantung pada kualitas kerja sama antara DPRD dan pemerintah daerah. Tata kelola kolaboratif mendorong tercapainya konsensus, koordinasi kebijakan, dan pembagian tanggung jawab dalam menangani masalah-masalah daerah. Dalam praktiknya, kerja sama antara tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) dan badan anggaran DPRD (Banggar) sangat penting untuk memastikan bahwa peraturan daerah selaras dengan tujuan pembangunan dan kebutuhan masyarakat. Ketika kolaborasi berjalan secara efektif, peraturan daerah dapat menjadi instrumen strategis untuk mempromosikan kesejahteraan sosial, pembangunan berkelanjutan, dan penyediaan layanan publik yang adil. Meskipun demikian, sejumlah tantangan terus membatasi efektivitas kemitraan ini. Salah satu masalah utama berkaitan dengan kapasitas kelembagaan. Banyak anggota DPRD menghadapi kesulitan dalam menjalankan fungsi legislatif akibat kurangnya keahlian teknis, dukungan hukum yang tidak memadai, serta akses yang terbatas terhadap analisis kebijakan. Kondisi-kondisi ini memengaruhi kualitas peraturan daerah dan mengurangi kemampuan DPRD untuk menelaah secara kritis usulan-usulan dari eksekutif. Selain itu, ketiadaan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang wajib dalam banyak pembahasan legislatif seringkali mengubah proses musyawarah menjadi formalitas prosedural alih-alih evaluasi kebijakan yang substantif.

Tantangan lain berkaitan dengan minimnya penginstitusionalisasian Pengawasan Pasca-Legislatif (PLS). Meskipun DPRD berpartisipasi aktif dalam menyusun dan menyetujui peraturan, mekanisme untuk mengevaluasi efektivitas peraturan yang telah disahkan masih kurang berkembang. PLS memungkinkan legislator untuk menilai apakah peraturan mencapai tujuan yang dimaksudkan, menimbulkan konsekuensi yang tidak diinginkan, atau memerlukan amandemen. Kurangnya prosedur peninjauan yang sistematis melemahkan kualitas peraturan dan merusak akuntabilitas dalam tata kelola daerah. Akibatnya, penguatan pengawasan pasca-legislatif diperlukan untuk memastikan bahwa peraturan daerah tetap responsif terhadap kondisi masyarakat yang terus berubah.

Partisipasi masyarakat juga memainkan peran yang menentukan dalam menentukan kualitas demokrasi kemitraan antara DPRD dan pemerintah daerah. Otonomi daerah yang demokratis tidak dapat dicapai semata-mata melalui kerja sama kelembagaan; hal ini juga harus melibatkan keterlibatan warga yang bermakna. Studi mengenai penganggaran partisipatif dan inisiatif e-Musrenbang menunjukkan bahwa platform digital dan proses konsultasi yang inklusif dapat memperluas keterlibatan publik dalam pembuatan kebijakan. Partisipasi yang lebih besar tidak hanya meningkatkan responsivitas kebijakan, tetapi juga meningkatkan penerimaan publik dan kepatuhan terhadap peraturan daerah. Oleh karena itu, efektivitas kemitraan tersebut seharusnya tidak hanya diukur dari

jumlah peraturan yang disahkan, tetapi juga sejauh mana peraturan tersebut mencerminkan aspirasi masyarakat dan melindungi kepentingan publik.

Selain menjalankan fungsi legislasi dalam pembahasan dan pengesahan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), DPRD bersama pemerintah daerah juga memiliki tanggung jawab untuk menyusun Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Propemperda merupakan instrumen perencanaan legislasi daerah yang berfungsi menentukan prioritas pembentukan peraturan daerah berdasarkan kebutuhan hukum, arah pembangunan daerah, dan aspirasi masyarakat. Keberadaan Propemperda menjadi penting karena dapat mencegah pembentukan peraturan daerah yang bersifat reaktif, tumpang tindih, atau tidak sesuai dengan kebutuhan daerah. Dalam perspektif otonomi daerah yang demokratis, penyusunan Propemperda harus dilakukan secara transparan dan partisipatif. DPRD sebagai representasi masyarakat memiliki peran strategis untuk memastikan bahwa setiap rancangan peraturan yang masuk dalam Propemperda benar-benar didasarkan pada kebutuhan publik dan bukan semata-mata kepentingan politik jangka pendek. Dengan demikian, kualitas legislasi daerah dapat meningkat dan lebih responsif terhadap perkembangan sosial, ekonomi, maupun kebutuhan pelayanan publik di daerah.

Kemitraan antara DPRD dan pemerintah daerah tidak hanya diukur dari banyaknya peraturan daerah yang berhasil disahkan, tetapi juga dari kualitas substansi peraturan yang dihasilkan. Peraturan daerah yang baik harus memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas tersebut meliputi kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, serta keterbukaan dalam proses pembentukannya. Peraturan daerah yang berkualitas akan memberikan kepastian hukum, meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta mendukung terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik. Sebaliknya, rendahnya kualitas legislasi daerah berpotensi menimbulkan konflik norma, pembatalan peraturan oleh pemerintah pusat atau Mahkamah Agung, serta menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintahan daerah. Oleh karena itu, sinergi antara DPRD dan pemerintah daerah harus diarahkan tidak hanya pada aspek kuantitas legislasi, tetapi juga pada peningkatan kualitas regulasi yang dihasilkan.

Aspek lain yang perlu diperkuat dalam hubungan kemitraan DPRD dan pemerintah daerah adalah pengawasan pasca-legislatif. Setelah suatu peraturan daerah disahkan dan diberlakukan, DPRD seharusnya tidak berhenti pada fungsi pengawasan administratif semata, tetapi juga melakukan evaluasi terhadap efektivitas implementasi peraturan tersebut. Evaluasi ini bertujuan untuk menilai apakah tujuan pembentukan peraturan telah tercapai, apakah terdapat dampak yang tidak diinginkan, dan apakah diperlukan perubahan atau pencabutan peraturan. Pengawasan pasca-legislatif merupakan bagian dari prinsip akuntabilitas demokratis karena memungkinkan DPRD memastikan bahwa produk hukum daerah benar-benar memberikan manfaat bagi masyarakat. Melalui mekanisme ini, DPRD dapat memperoleh umpan balik dari masyarakat, akademisi, organisasi masyarakat sipil, maupun pelaku usaha terkait efektivitas suatu peraturan daerah. Hasil evaluasi tersebut kemudian dapat digunakan sebagai dasar dalam penyusunan perubahan atau pembentukan peraturan daerah yang lebih adaptif terhadap kebutuhan masyarakat dan perkembangan zaman.

Secara keseluruhan, kemitraan antara DPRD dan pemerintah daerah memainkan peran strategis dalam mewujudkan otonomi daerah yang demokratis melalui pengesahan peraturan daerah. Kemitraan ini memfasilitasi partisipasi publik, memperkuat sistem checks and balances, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, serta mendukung tata kelola kolaboratif dalam pengambilan keputusan kebijakan daerah. Namun, ambiguitas hukum, kelemahan kelembagaan, kapasitas legislatif yang terbatas, dan evaluasi pasca-legislatif yang tidak memadai terus menghambat tercapainya tata kelola daerah yang sepenuhnya demokratis. Mengatasi tantangan-tantangan ini melalui reformasi hukum, program pengembangan kapasitas, penguatan mekanisme pengawasan, dan partisipasi publik yang lebih luas sangatlah penting untuk memastikan bahwa peraturan daerah benar-benar berfungsi sebagai instrumen otonomi daerah yang demokratis.

KESIMPULAN

Otonomi daerah yang demokratis tidak dapat berdiri hanya di atas fondasi desentralisasi administratif semata. Ia membutuhkan kualitas interaksi yang substantif antara lembaga legislatif dan eksekutif daerah, khususnya dalam proses pembentukan peraturan daerah sebagai instrumen kebijakan yang paling konkret. Dalam kerangka itulah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menempati posisi yang tidak sekadar simbolis, melainkan fungsional dan strategis sebagai mitra pemerintah daerah dalam mewujudkan tata kelola yang demokratis, akuntabel, dan responsif.Peran kemitraan DPRD tidak terbatas pada fungsi legislasi formal. Melalui forum-forum partisipatif seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), konsultasi publik, dan mekanisme dengar pendapat, DPRD berfungsi sebagai saluran yang menghubungkan aspirasi masyarakat dengan proses pengambilan keputusan regulatif. Keterlibatan semacam ini memperkuat legitimasi peraturan daerah yang dihasilkan sekaligus membangun kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan daerah. Lebih jauh, kemitraan antara DPRD dan pemerintah daerah juga berperan sebagai mekanisme *checks and balances* yang menjaga agar proses legislasi tidak terjebak dalam dominasi eksekutif, serta mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam setiap tahap pembentukan kebijakan daerah.

Namun demikian, potret kemitraan ini tidak sepenuhnya berjalan ideal. Ambiguitas hukum yang melekat pada posisi kelembagaan DPRD dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kerap memicu ketegangan antara legislatif dan eksekutif, sekaligus melemahkan posisi tawar DPRD dalam proses perumusan kebijakan. Dinamika politik yang diwarnai perbedaan afiliasi partai dan ketimpangan akses terhadap sumber daya administratif semakin memperumit relasi kemitraan tersebut. Pada saat yang sama, keterbatasan kapasitas kelembagaan DPRD dalam hal keahlian teknis dan dukungan hukum berdampak pada dangkalnya telaah kritis terhadap rancangan peraturan yang diajukan eksekutif. Kondisi ini diperparah oleh minimnya institusionalisasi mekanisme Pengawasan Pasca-Legislatif (*Post-Legislative Scrutiny*) dan partisipasi publik yang masih bersifat prosedural, sehingga peraturan daerah yang lahir pun kerap gagal mencerminkan kebutuhan riil masyarakat.Atas dasar itu, penguatan kemitraan antara DPRD dan pemerintah daerah menuntut pendekatan reformatif yang menyeluruh. Pembenahan kerangka hukum diperlukan untuk mengakhiri ambiguitas kelembagaan yang selama ini menjadi sumber konflik laten. Peningkatan kapasitas anggota DPRD secara berkelanjutan menjadi keniscayaan agar fungsi legislatif dapat dijalankan secara substantif, bukan sekadar prosedural. Institusionalisasi pengawasan pasca-legislatif perlu diperkuat agar peraturan daerah dapat dievaluasi dan disesuaikan secara berkala dengan perkembangan kebutuhan masyarakat. Sementara itu, perluasan ruang partisipasi publik melalui platform digital seperti *e-Musrenbang* membuka peluang bagi keterlibatan warga yang lebih inklusif dan bermakna dalam proses legislasi daerah. Hanya melalui pembenahan yang komprehensif itulah kemitraan DPRD dan pemerintah daerah dapat benar-benar menjadi pilar utama otonomi daerah yang tidak hanya demokratis secara prosedur, tetapi juga bermakna bagi kehidupan masyarakat di daerah

REFERENCES

Budianto, K., & Azarkasyi, B. (2024). Community outreach gaps in drafting regional regulations: A call for enhanced government socialization. Nurani, 24(1), 103–118. https://doi.org/10.19109/nurani.v24i1.22181

Fauzan, M., Prasojo, H., Ardhanariswari, R., & Elfudllatsani, B. (2025). Balancing power and resolving conflicts in the collaboration between regional heads and DPRD in Indonesia's decentralized governance. E3S Web of Conferences, 609, 07004. https://doi.org/10.1051/e3sconf/202560907004

Hariyanto, H., Mukhlis, M. M., Tajuddin, M. S., Paidi, Z. B., & Azizah, M. (2025). Legal ambiguities surrounding the role of Regional House of Representatives in Indonesia's regional autonomy framework. Legality: Jurnal Ilmiah Hukum, 33(2), 334-360.

Lasatu, A. (2020). Urgensi Peraturan Daerah Tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Kinerja DPRD. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, *14*(2), 201-222.

Listijowati. (2018). Tinjauan Yuridis Kedudukan dan Hubungan Antara DPRD dan Pemerintah Daerah Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Justice Pro: Jurnal Ilmu Hukum, 2(1).

Marwan. (2019). Kedudukan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pasca Amandemen UUD 1945. Jurisprudentie, 6(2).

Nazaruddin, A. T. A. (2017). Pembentukan Peraturan Daerah yang Demokratis oleh Pemerintah Daerah. Jurnal Ilmiah Ecosystem, 17(1).

Putra, A. L., & Jamil. (2022). Kedudukan DPRD sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintah Daerah dalam Sistem Negara Republik Indonesia. Jurnal Hukum dan Keadilan, 11(2).

Rahmat, A., Roza, D., & Benni, B. (2024). Implementasi Kewenangan Dprd Kota Pariaman Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Yang Partisipatif: Studi tentang Pembentukan Peraturan Daerah Usulan DPRD Masa Sidang 2019-2024. *Ekasakti Legal Science Journal*, *1*(3), 251-264.

Rahmawan, A. B., & Hardenta, A. D. (2023). Penerapan Post Legislative Scrutiny dalam Pemantauan dan Pelaksanaan Undang-Undang di Indonesia: Studi Kasus UU Mineral Batubara. *Refleksi Hukum Jurnal Ilmu Hukum*, *7*.

Rulandari, N., Kesmawan, A. P., Muksin, I., Sutrisno, E., & Maswi, M. (2023). Regional house of representatives' functions in the formation of regional regulations draft in the developing market. Journal of Governance and Regulation, 12(3), 302–311. https://doi.org/10.22495/jgrv12i3siart12

Swaner, R. (2017). Trust matters: Enhancing government legitimacy through participatory budgeting. New Political Science, 39(1), 95-108.

Syam, F., Rahmi, E., Syamsir, S., Maulana, R. Y., & Sukmana, T. (2025). From Ceremony to Substance: Reforming Problem Inventory List-Based Local Regulation Discussion in Indonesia. Jambe Law Journal, 8(1), 129-163.

Yuspin, W., & Nurhayati, N. (2019). The establishment of participatory regional regulations based on local wisdom. Humanities & Social Sciences Reviews, 7(3), 92-96.