Al-Mabhats : Jurnal Penelitian Sosial Agama
Juli – Desember 2024 | p.137-152
DOI: https://doi.org/10.47766/almabhats.v9i2.6731
e-ISSN: 2615-5591| p-ISSN: 2548-3838

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Penguatan Otonomi Sosial Daerah di Kabupaten Labuhan Batu Utara

Ihsanul Fikri Rambe[1]* Hotmatua Paralihan[1]

[1] Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, Medan, Indonesia

ARTICLE HISTORY

Received: 22-09-2024
Accepted: 11-12-2024
Publishe: 31-12-2024

Keywords:

Functions of the Regional People's Representative Council (DPRD); Social Autonomy; Institutional Capacity; Legislative Performance.

Abstract: This study investigates the suboptimal performance of the Regional People's Representative Council (DPRD) in North Labuhanbatu Regency, where ineffective legislative and oversight functions hinder regional social autonomy. Employing a qualitative descriptive methodology, data from in-depth interviews, observation, and document analysis were processed using the Miles, Huberman, and Saldaña framework to identify critical determinants and propose a model for institutional strengthening. The primary finding reveals that the DPRD's ineffectiveness stems not from individual member capabilities but from a fundamental deficiency in institutional capacity, manifested by inadequate operational budget and facilities. This directly compromises legislative productivity and oversight. Conceptually, the research shifts focus from individual to institutional analysis. Policy recommendations emphasize a paradigm shift towards holistic institutional strengthening, advocating for adequate resource allocation and facilities as prerequisites to optimize DPRD functions in fostering social autonomy.

Kata Kunci:

DPRD; Kinerja Suboptimal; Kapasitas Kelembagaan; Penguatan Kelembagaan; Otonomi Sosial.

Abstrak: Penelitian menganalisis kinerja suboptimal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Labuhanbatu Utara, yang fungsi legislatif dan pengawasannya dinilai tidak efektif sehingga menghambat pencapaian otonomi sosial daerah. Tujuan utama penelitian untuk menganalisis fungsi-fungsi tersebut, mengidentifikasi faktor-faktor determinan, dan merumuskan model penguatan aplikasi kelembagaan. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, data dikumpulkan melalui wawancara, observasi partisipatif, dan studi dokumen, yang kemudian dianalisis mengikuti kerangka model Miles, Huberman, dan Saldaña. Temuan menunjukkan bahwa permasalahan inefektivitas fungsional DPRD bukan bersumber dari kapabilitas individual anggotanya, melainkan pada defisiensi fundamental dalam kapasitas kelembagaan. Secara konkret termanifestasi dalam keterbatasan dukungan anggaran operasional dan fasilitas penunjang yang tidak memadai, yang secara langsung berdampak pada produktivitas legislatif dan substantivitas fungsi pengawasan. Penelitian berkontribusi konseptual dengan menggeser fokus analisis dari dimensi individual ke level institusional. Hasil juga menunjukkan urgensitas pergeseran paradigma dalam upaya perbaikan, yakni dari penekanan pada pengembangan kompetensi individu anggota menuju penguatan kapasitas institusi secara holistik. Rekomendasi kebijakan adalah peningkatkan alokasi anggaran yang memadai dan ketersediaan fasilitas operasional sebagai prasyarat fundamental dan optimalisasi peran dan fungsi DPRD dalam mendorong terwujudnya otonomi sosial daerah.

© 2024 Authors
Under The License CC-BY SA 4.0
Corresponding Author: ihsanul0404213026@uinsu.ac.id
https://doi.org/10.47766/almabhats.v9i2.6731

PENDAHULUAN

Reposisi kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pasca-Reformasi, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menempatkan lembaga tersebut pada posisi strategis dalam penyelenggaraan otonomi daerah (A. S. Siregar, 2018; Subur, 2016). DPRD diharapkan menjadi pendorong utama demokrasi lokal dan pemacu pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat (Ebrahimi & Yusoff, 2020). Namun, dalam konteks Kabupaten Labuhanbatu Utara, terdapat kesenjangan antara peran ideal tersebut dengan kenyataan terhadap realitas social di masyarakat.

Pengamatan awal menunjukkan bahwa fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan belum berjalan optimal. Mayoritas rancangan peraturan daerah masih berasal dari inisiatif eksekutif, fungsi pengawasan diwarnai oleh konflik kepentingan, dan fungsi anggaran belum sepenuhnya merefleksikan kebutuhan nyata masyarakat (Rowe & Frewer, 2000). Keadaan tersebut mengindikasikan adanya masalah akuntabilitas dan efektivitas kelembagaan yang berpotensi menghambat penguatan otonomi sosial di daerah (Fandi, 2023; F. A. Siregar & Usriyah, 2021).

Permasalahan tersebut berakar pada hubungan konseptual antara tiga elemen utama: fungsi DPRD, otonomi daerah, dan penguatan sosial. Fungsi DPRD, yang mencakup legislasi, anggaran, dan pengawasan, merupakan instrumen penting untuk menerapkan prinsip otonomi daerah (Anam & Anwar, 2020; Gunawan et al., 2023; Umar & Siregar, 2022). Pelaksanaan otonomi daerah yang efektif menjadi landasan bagi terwujudnya penguatan sosial, yaitu kondisi di mana masyarakat memiliki akses terhadap sumber daya, partisipasi dalam pengambilan keputusan, dan peningkatan kualitas hidup. Oleh karena itu, optimalisasi fungsi DPRD menjadi faktor penentu yang menjembatani kerangka hukum otonomi daerah dengan tujuan utamanya, yaitu kesejahteraan sosial masyarakat di Kabupaten Labuhanbatu Utara (Irfan et al., 2022). Tanpa fungsi representasi yang memadai, aspirasi publik akan sulit diwujudkan dalam kebijakan daerah (Ma'ruf, 2019).

Analisis terhadap hubungan antar elemen tersebut memerlukan landasan teoretis yang kuat, yaitu Teori Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) (Wahyuni-TD et al., 2021). Kerangka teoretis tersebut menekankan pentingnya prinsip partisipasi, supremasi hukum, transparansi, responsivitas, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan (Rifa'i et al., 2024) . Dalam kerangka kerja itu, DPRD berperan sebagai salah satu pilar utama penegak good governance di tingkat lokal. Kegagalan DPRD dalam menjalankan fungsinya secara efektif dapat dipandang sebagai penyimpangan dari prinsip-prinsip itu (Awallul Mar'atus Sholekah & Nikmah, 2023; Jannah & Firdaus, 2022). Sebagai contoh, rendahnya inisiatif legislasi menunjukkan kurangnya responsivitas, sementara lemahnya pengawasan mengindikasikan rendahnya akuntabilitas. Dengan demikian, teori tersebut relevan untuk menganalisis penyebab DPRD Kabupaten

Labuhanbatu Utara belum dapat berkontribusi optimal terhadap penguatan otonomi sosial daerah.

Secara spesifik, penelitian berikut bertujuan untuk: 1) Menganalisis implementasi fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan DPRD Kabupaten Labuhanbatu Utara dalam kerangka penguatan otonomi sosial daerah. 2) Mengidentifikasi faktor-faktor penentu, baik internal (kompetensi anggota, kelembagaan) maupun eksternal (hubungan eksekutif-legislatif, partisipasi publik), yang memengaruhi efektivitas peran DPRD. 3) Merumuskan rekomendasi kebijakan untuk optimalisasi fungsi DPRD guna mendorong terwujudnya otonomi sosial yang berkeadilan di Kabupaten Labuhanbatu Utara.

Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji berbagai aspek fungsi DPRD. Kasim (2023) dan Rifa'i et al. (2024), misalnya, menyoroti fungsi legislasi dan pengawasan, sementara Azifi (2022) serta Dewi (2020) berfokus pada fungsi anggaran (Lucca, 2022). Persamaan riset yang diajukan dengan studi-studi terdahulu terletak pada objek kajian, yaitu institusi DPRD. Namun, perbedaannya yang menjadi nilai kebaruan adalah upaya menganalisis ketiga fungsi DPRD secara terpadu dan menghubungkannya secara langsung dengan konsep "otonomi sosial" dalam konteks Kabupaten Labuhanbatu Utara. Kebanyakan riset sebelumnya cenderung membahas fungsi-fungsi itu secara terpisah atau dalam kerangka good governance yang umum, tanpa menjelaskan lebih lanjut dampaknya terhadap dimensi sosial otonomi daerah.

Posisi penelitian di antara kajian terdahulu memungkinkan perumusan argumen sementara. Fenomena menunjukkan bahwa ketidakefektifan fungsi DPRD Kabupaten Labuhanbatu Utara dalam memperkuat otonomi sosial tidak hanya disebabkan oleh kapasitas perorangan anggota dewan, tetapi lebih mendasar dipengaruhi oleh lemahnya budaya kelembagaan dan minimnya ruang partisipasi masyarakat yang bermakna. Dominasi eksekutif dalam proses legislasi dan penganggaran, ditambah mekanisme penyerapan aspirasi yang cenderung bersifat seremonial, menyebabkan kebijakan yang dihasilkan sering kali tidak selaras dengan kebutuhan prioritas masyarakat. Temuan Siar et al. (2024), yang menunjukkan partisipasi masyarakat adalah kunci pembentukan peraturan daerah yang responsif, turut memperkuat argumen tersebut.

METODE

Penelitian menggunakan desain deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Desain tersebut dipilih karena relevansinya dalam memberikan gambaran yang mendalam dan terperinci mengenai fungsi DPRD Kabupaten Labuhanbatu Utara dalam penguatan otonomi sosial daerah. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk memahami fenomena secara holistik dengan menggali makna di balik implementasi fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan dari perspektif para aktor yang terlibat langsung, bukan sekadar melakukan kuantifikasi data (Creswell & Poth, 2020).

Proses pengumpulan data dilakukan secara sistematis untuk memastikan validitas informasi. Sumber data penelitian terdiri dari data primer yang diperoleh langsung dari

informan, serta data sekunder yang berasal dari studi kepustakaan seperti dokumen resmi, peraturan, dan risalah rapat. Penentuan informan menggunakan teknik purposive sampling, yang didasarkan pada pertimbangan bahwa informan tersebut memiliki pemahaman mendalam atas substansi penelitian (Sugiyono, 2019). Informan kunci meliputi 35 anggota DPRD Kabupaten Labuhanbatu Utara dan 15 perwakilan elemen masyarakat yang relevan. Untuk memperoleh data yang komprehensif, peneliti mengombinasikan tiga teknik, yaitu wawancara mendalam (*in-depth interview*), observasi non-partisipan terhadap aktivitas dewan, dan studi dokumentasi terhadap arsip-arsip terkait (Moleong, 2019). Analisis menggunakan model interaktif dari Miles, Huberman, dan Saldaña (2014). Proses analisis ini berlangsung secara simultan dengan pengumpulan data dan mencakup tiga tahap utama. Tahap pertama adalah reduksi data, di mana peneliti memilah, memfokuskan, dan mengorganisir data mentah ke dalam tema-tema yang relevan. Tahap kedua adalah penyajian data dalam bentuk narasi atau matriks untuk memudahkan identifikasi pola. Tahap terakhir adalah penarikan kesimpulan, di mana temuan-temuan diverifikasi secara terus-menerus hingga mencapai kesimpulan yang kredibel dan dapat dipertanggungjawabkan.

TINJAUAN PUSTAKA

Landasan yuridis kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi tersebut memberikan mandat kepada DPRD sebagai lembaga legislatif di tingkat daerah untuk menjalankan tiga fungsi utama: legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut merupakan pilar fundamental yang menopang penyelenggaraan otonomi daerah dan menjadi instrumen bagi DPRD untuk menjalankan perannya sebagai representasi rakyat.

Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi merupakan kewenangan DPRD untuk merumuskan dan menetapkan Peraturan Daerah (Perda) bersama dengan kepala daerah. Perda tidak hanya berfungsi sebagai instrumen hukum formal, tetapi juga sebagai medium untuk merespons dinamika sosial dan menyerap aspirasi masyarakat (Hamdani, 2023). Sebagai produk hukum, Perda berperan ganda: menjadi bagian integral dari sistem hukum nasional sekaligus menjadi landasan bagi perumusan kebijakan pembangunan di tingkat lokal. Keberhasilan fungsi legislasi sangat bergantung pada kemampuan DPRD dalam menerjemahkan kebutuhan publik menjadi norma hukum yang aplikatif (Gunawan et al., 2023).

Efektivitas sebuah Perda diukur melalui beberapa prinsip fundamental. Pertama, produk hukum daerah harus dirancang sebagai wadah yang mempertemukan beragam kepentingan, baik di tingkat lokal maupun nasional, untuk menjamin legitimasi sosial dan

politiknya. Kedua, Perda harus dapat diimplementasikan dengan mekanisme yang jelas, termasuk sanksi atas pelanggaran, agar tidak menjadi dokumen formal semata. Ketiga, perlu ada keterkaitan dan harmonisasi antar-Perda untuk menghindari tumpang tindih regulasi. Keempat, Perda harus berfungsi sebagai alat transformasi untuk mendorong perubahan positif dalam tata kelola pemerintahan. Kelima, penyusunannya harus didasarkan pada perencanaan strategis yang mendukung keberhasilan tujuan otonomi daerah, yang salah satunya adalah peningkatan kualitas layanan publik (Anam & Anwar, 2020).

Fungsi Anggaran

Produk legislasi tersebut, khususnya Peraturan Daerah, menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan fungsi kedua, yaitu fungsi anggaran. Melalui hak budget, DPRD terlibat dalam proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap tahunnya. Meskipun kewenangan pengelolaan anggaran berada pada ranah eksekutif, peran DPRD sebagai pengontrol sangat krusial untuk memastikan alokasi sumber daya daerah berjalan secara transparan dan akuntabel (Azifi, 2022). Pola hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam penyusunan APBD sering kali menentukan sejauh mana anggaran tersebut benar-benar berpihak pada kepentingan publik (Akers, 2017; Lucca, 2022).

Pelaksanaan fungsi anggaran memiliki dimensi politis yang kuat, sebab alokasi belanja publik sering kali merefleksikan prioritas dan kepentingan konstituen dari para anggota dewan. APBD merupakan instrumen utama untuk distribusi, stabilisasi, dan alokasi sumber daya bagi penyediaan layanan publik. Namun, dalam praktiknya, proses penganggaran rentan terhadap inefisiensi akibat usulan program yang tidak terukur dan praktik mark-up anggaran (Dewi & Damayanti, 2020). Oleh karena itu, pengawasan yang ketat dari DPRD sangat dibutuhkan untuk menjamin bahwa setiap alokasi anggaran benar-benar diarahkan untuk menjaga stabilitas ekonomi dan sosial masyarakat, sesuai dengan prinsip tata kelola keuangan daerah yang baik (Murni, 2017).

Fungsi Pengawasan

Untuk memastikan bahwa alokasi anggaran dan pelaksanaan Perda berjalan sesuai tujuan, DPRD dibekali dengan fungsi pengawasan. Kewenangan pengawasan mencakup implementasi Perda, pelaksanaan APBD, hingga kebijakan strategis yang diambil oleh kepala daerah (Rifa'i et al., 2024). Kompetensi anggota dewan menjadi faktor penentu dalam efektivitas fungsi pengawasan, karena kemampuan mereka dalam memahami substansi kebijakan dan menganalisis laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah akan sangat berpengaruh (Rizki et al., 2019). Tanpa pengawasan yang efektif, akuntabilitas pemerintah daerah sulit terwujud (Apriansyah et al., 2023).

Mekanisme pengawasan dijalankan melalui berbagai instrumen. Rapat kerja dengan pemerintah daerah menjadi forum formal untuk evaluasi dan klarifikasi

kebijakan. Kunjungan kerja ke dinas-dinas terkait memberikan kesempatan bagi anggota dewan untuk melakukan verifikasi langsung di lapangan. Sementara itu, mekanisme dengar pendapat (*hearing*) dengan organisasi masyarakat dan perwakilan warga membuka ruang partisipasi publik dalam proses pengawasan, sehingga aspirasi dan keluhan masyarakat dapat tersalurkan secara langsung (Rofiah & Pradana, 2025). Keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pengawasan merupakan elemen kunci untuk mendorong pemerintahan yang lebih responsif (Siar et al., 2024).

Konsep Otonomi Daerah

Ketiga fungsi tersebut secara kolektif menjadi pilar utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Konsep otonomi daerah, yang telah diakomodasi sejak awal berdirinya negara dalam Pasal 18 UUD 1945, memberikan hak dan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan pemerintahannya secara mandiri. Pemberian wewenang tersebut didasarkan pada asumsi bahwa pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan dan potensi wilayahnya, sehingga dapat merumuskan kebijakan yang lebih sesuai dengan kondisi lokal (Pardosi, 2023).

Paradigma otonomi daerah pada hakikatnya bertujuan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan mendorong pembangunan yang merata. Keberhasilannya tidak hanya bergantung pada pemerintah pusat, tetapi juga pada kemampuan pemerintah daerah dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Transformasi birokrasi yang responsif, akuntabel, dan partisipatif menjadi prasyarat utama. Dalam konteks tersebut, fungsi-fungsi yang dijalankan oleh DPRD menjadi penentu apakah otonomi daerah hanya sebatas pelimpahan wewenang administratif atau benar-benar mampu mewujudkan kesejahteraan sosial bagi masyarakat (Irfan et al., 2022; Sukma & Jayadi, 2023).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kinerja DPRD Kabupaten Labuhanbatu Utara menunjukkan ketimpangan yang jelas antar fungsinya. Fungsi anggaran berjalan sesuai prosedur formal, mulai dari pembahasan KUA-PPAS hingga persetujuan APBD (Azifi, 2022). Sebaliknya, fungsi legislasi sangat lemah, terbukti dari nihilnya Perda inisiatif DPRD pada periode 2023-2025, yang menandakan agenda kebijakan masih didominasi eksekutif. Demikian pula fungsi pengawasan yang tidak efektif; keluhan masyarakat mengenai buruknya infrastruktur dan layanan publik menunjukkan pengawasan DPRD belum memberikan dampak nyata (Anam & Anwar, 2020). Temuan ini mengarah pada kesimpulan bahwa peran DPRD cenderung bersifat administratif-formal, namun lemah dalam inisiatif dan substansi yang esensial untuk mengawal otonomi daerah.

Kinerja yang tidak optimal tersebut dipengaruhi oleh dua faktor internal utama: kapasitas kelembagaan dan kompetensi anggota. Kapasitas kelembagaan, yang mencakup sarana kerja dan dukungan anggaran, menjadi fondasi operasional. Tanpa

sumber daya yang memadai, pelaksanaan fungsi dewan, terutama pengawasan lapangan, akan terhambat secara signifikan (Zahirudin et al., 2024). Di sisi lain, kompetensi individual anggota dalam memahami substansi kebijakan secara langsung menentukan kualitas produk legislasi dan ketajaman pengawasan (Ma'ruf, 2019). Dengan demikian, efektivitas DPRD adalah hasil sinergi antara kekuatan institusi dan kapabilitas individu; kelemahan pada salah satu aspek tersebut secara langsung menghambat kemampuan lembaga dalam memperkuat otonomi sosial daerah.

Kinerja DPRD Kabupaten Labuhanbatu Utara yang timpang antar fungsinya. Pelaksanaan fungsi legislasi teridentifikasi pasif dan sangat bergantung pada usulan eksekutif. Sementara itu, fungsi pengawasan dinilai belum efektif dalam menjawab persoalan riil di masyarakat. Kinerja yang belum optimal ini dipengaruhi secara signifikan oleh faktor internal lembaga, terutama kapasitas penunjang yang terbatas.

Analisis data menunjukkan bahwa praktik legislasi di DPRD lebih bersifat reaktif daripada proaktif. DPRD cenderung memposisikan diri sebagai penguji formal terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang diajukan oleh pemerintah daerah, bukan sebagai inisiator kebijakan yang lahir dari aspirasi masyarakat. Hal ini terlihat dari tidak adanya satupun Perda inisiatif DPRD pada periode 2024-2025. Fokus utama anggota dewan dalam pembahasan adalah memastikan Raperda tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi dan mempertimbangkan ketersediaan anggaran.

> "*Saat pembahasan, fokus utama kami adalah memastikan isi Raperda dari pemerintah itu tidak melanggar aturan di atasnya dan tidak membebani masyarakat. Kami juga harus realistis dengan ketersediaan anggaran. Jadi, energi kami lebih banyak untuk mengkaji dan menyempurnakan usulan yang sudah ada, bukan membuat dari awal*." (Informan 1, Anggota DPRD).

Terdapat kesenjangan antara pelaksanaan formal fungsi pengawasan dengan dampak yang dirasakan masyarakat. Meskipun DPRD telah menjalankan mekanisme seperti rapat kerja dan kunjungan, hasilnya dinilai belum mampu mendorong perbaikan layanan publik secara signifikan. Masyarakat masih mengeluhkan berbagai persoalan mendasar yang tak kunjung terselesaikan, yang mencerminkan lemahnya daya tekan pengawasan DPRD terhadap eksekutif.

> "*DPRD Kabupaten Labuhanbatu Utara belum menunjukkan peran optimal sebagai lembaga yang seharusnya menjalankan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah. Dapat dilihat dari masih banyaknya jalan yang rusak, terutama jalan penghubung antar desa dan kecamatan. Kemudian kurangnya fasilitas dan pelayanan kesehatan yang baik termasuk tenaga medis dan alat kesehatannya. Juga layanan administrasi publik yang berbelit-belit dan lambat*." (Informan 2, RPR, Tokoh Masyarakat).

Kinerja DPRD yang belum maksimal, terutama dalam fungsi legislasi dan pengawasan, sangat dipengaruhi oleh keterbatasan kapasitas penunjang internal. Ketersediaan sarana, prasarana, dan dukungan anggaran operasional menjadi faktor fundamental yang menentukan efektivitas kerja anggota dewan. Tanpa dukungan sumber daya yang memadai, kemampuan anggota dewan untuk melakukan kajian mendalam, menyerap aspirasi secara luas, dan melakukan pengawasan lapangan menjadi sangat terbatas.

> "*Anggaran itu adalah tulang punggung kegiatan kami. Bagaimana kami bisa maksimal turun ke lapangan mengawasi proyek atau menjaring aspirasi ke pelosok jika dukungan operasionalnya saja minim? Ini menjadi hambatan nyata yang membuat kami sulit menjalankan tugas secara optimal*." (Informan 3, Pimpinan Komisi DPRD).

Berdasarkan analisis deskriptif data tersebut, dapat ditarik tiga tema utama yang menjadi inti temuan penelitian. Ketiga tema tersebut adalah: kelemahan fungsi legislasi yang ditandai oleh dominasi agenda eksekutif dan minimnya pemanfaatan hak inisiatif; inefektivitas fungsi pengawasan yang menciptakan kesenjangan antara mekanisme formal dengan dampak perbaikan layanan publik yang dirasakan masyarakat; serta peran sentral keterbatasan kapasitas kelembagaan, khususnya dukungan sarana dan anggaran, sebagai faktor penghambat utama dalam optimalisasi kinerja DPRD secara keseluruhan.

Kelemahan Fungsi Legislasi

Kelemahan fungsi legislasi didefinisikan sebagai ketidakmampuan dewan untuk bertindak sebagai inisiator kebijakan yang proaktif, sehingga perannya tereduksi menjadi sekadar reaktif terhadap agenda eksekutif. Indikator utama dari konsep ini adalah minimnya pemanfaatan hak inisiatif dan dominasi usulan eksekutif, yang menunjukkan ketidakseimbangan dalam kemitraan legislatif (Gunawan et al., 2023). Manifestasi dari kelemahan ini sangat jelas di Kabupaten Labuhanbatu Utara, di mana data menunjukkan ketiadaan Perda usulan DPRD selama periode 2024-2025. Alih-alih merumuskan kebijakan dari aspirasi publik, DPRD lebih banyak memfokuskan energinya untuk menguji aspek legal-formal dan ketersediaan anggaran dari Raperda pemerintah, seperti yang diakui oleh Informan 1. Kondisi ini mencerminkan peran DPRD yang belum optimal dalam proses pembentukan peraturan daerah, di mana seharusnya mereka mampu menjadi sumber utama regulasi yang responsif terhadap kebutuhan lokal (Asnawi et al., 2023).

Inefektivitas Fungsi Pengawasan

Inefektivitas fungsi pengawasan dimaknai sebagai kegagalan mekanisme pengawasan formal dalam menghasilkan perbaikan nyata pada kinerja pemerintah dan

kualitas layanan publik. Konsep ini dikategorikan berdasarkan adanya kesenjangan antara aktivitas pengawasan yang dijalankan dengan dampak faktual yang dirasakan masyarakat (Anam & Anwar, 2020). Di Kabupaten Labuhanbatu Utara, manifestasi dari inefektivitas ini sangat kentara. Meskipun DPRD secara prosedural telah melakukan rapat atau kunjungan, keluhan masyarakat yang persisten mengenai infrastruktur jalan yang rusak dan buruknya layanan kesehatan, sebagaimana diungkapkan oleh Informan 2 (RPR), menjadi bukti empiris bahwa pengawasan belum mampu mendorong akuntabilitas eksekutif. Hal ini menunjukkan bahwa upaya optimalisasi fungsi pengawasan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik sebagaimana seharusnya belum tercapai (Rifa'i et al., 2024).

Keterbatasan Kapasitas Kelembagaan

Keterbatasan kapasitas kelembagaan didefinisikan sebagai kurangnya sumber daya internal yang esensial bagi DPRD untuk menjalankan fungsinya secara optimal. Konsep ini dikategorikan menjadi dua aspek utama: keterbatasan dukungan sarana-prasarana dan minimnya alokasi anggaran operasional, yang merupakan tantangan umum dalam konteks desentralisasi (Mariwah, 2022). Manifestasi dari keterbatasan ini berfungsi sebagai faktor penghambat fundamental bagi kinerja DPRD Kabupaten Labuhanbatu Utara. Sebagaimana ditegaskan oleh Informan 3, minimnya anggaran operasional secara langsung melumpuhkan kemampuan anggota dewan untuk melakukan kegiatan krusial. Peran dukungan kesekretariatan dan sumber daya yang memadai adalah prasyarat mutlak bagi dewan untuk dapat menjalankan fungsinya secara efektif, dan ketiadaannya akan secara signifikan melemahkan institusi legislatif (Zahirudin et al., 2024).

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa DPRD Kabupaten Labuhanbatu Utara menjalankan fungsinya secara tidak merata; fungsi anggaran terlaksana secara prosedural, namun fungsi legislasi dan pengawasan secara substantif sangat lemah. Kinerja legislasi yang pasif, ditandai dengan ketiadaan Perda inisiatif, mengindikasikan bahwa DPRD lebih berperan sebagai lembaga justifikasi terhadap agenda eksekutif daripada sebagai lembaga representasi yang proaktif. Sementara itu, fungsi pengawasan yang tidak efektif menunjukkan kegagalan lembaga ini dalam menjalankan peran kontrolnya, sehingga aspirasi dan keluhan masyarakat terkait layanan publik tidak termanifestasi dalam perbaikan yang nyata.

Hasil penelitian ini sejalan dengan temuan Rifa'i et al. (2024) yang menekankan bahwa optimalisasi fungsi pengawasan merupakan prasyarat mutlak untuk mewujudkan good governance. Namun, temuan ini menawarkan perspektif yang sedikit berbeda dari penelitian Ma'ruf (2019) yang lebih menyoroti kompetensi individual anggota dewan sebagai faktor utama. Sementara kompetensi individu tetap penting, penelitian di Labuhanbatu Utara ini secara kuat mengindikasikan bahwa kapasitas kelembagaan seperti dukungan anggaran dan sarana menjadi fondasi yang lebih fundamental. Hal ini menegaskan argumen Zahirudin et al. (2024) bahwa tanpa dukungan institusional yang

kuat, bahkan anggota dewan yang kompeten pun akan kesulitan menjalankan fungsinya secara efektif.

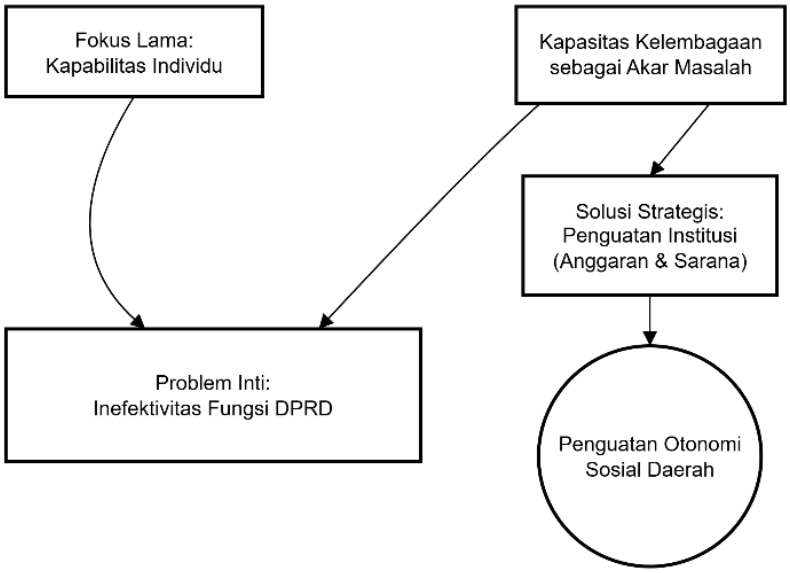
Secara reflektif, hasil mengindikasikan adanya defisit substansi dalam praktik demokrasi lokal. Meskipun mekanisme formal otonomi daerah seperti pembagian kekuasaan antara legislatif dan eksekutif telah berjalan, prinsip esensial checks and balances tidak berfungsi secara optimal. Kegagalan DPRD dalam menjadi inisiator kebijakan dan pengawas yang efektif menandakan lemahnya peran penyeimbang terhadap kekuasaan eksekutif. Akibatnya, otonomi daerah berisiko menjadi sekadar pelimpahan wewenang administratif, bukan sebuah instrumen nyata untuk mewujudkan penguatan otonomi sosial yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Labuhanbatu Utara.

Lemahnya fungsi legislasi dan pengawasan DPRD bukan disebabkan oleh ketiadaan kemauan politik semata, melainkan berakar pada keterbatasan kapasitas kelembagaan yang fundamental. Dukungan sarana dan anggaran yang tidak memadai secara langsung menghambat kemampuan dewan untuk melakukan riset kebijakan yang mendalam sebuah prasyarat untuk menghasilkan Perda inisiatif dan membatasi jangkauan pengawasan lapangan yang efektif. Keadaan demikian mengakibatkan terciptanya sebuah paradigma di mana peran DPRD secara tidak langsung terdegradasi dari mitra penyeimbang menjadi sekadar lembaga justifikasi formal terhadap agenda eksekutif, karena dewan tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk membangun agendanya sendiri.

Tindakan prioritas yang perlu dilakukan adalah penguatan kapasitas kelembagaan DPRD secara sistematis. Penelitian merekomendasikan pola ideal yang terdiri dari dua tahapan: pertama, peningkatan alokasi anggaran operasional yang secara spesifik diarahkan untuk mendukung kegiatan riset legislasi dan intensifikasi pengawasan lapangan; kedua, penguatan kompetensi teknis bagi anggota dewan dan staf pendukung melalui pelatihan analisis kebijakan dan legal drafting. Praktik yang berjalan sekarang cenderung bersifat konvensional dan reaktif, sehingga tidak memberikan dampak maksimal. Berbeda dengan fenomena yang ada, penguatan kapasitas yang terstruktur akan membangun sebuah sistem kerja yang proaktif dan berorientasi jangka panjang, bukan sekadar menjalankan formalitas kelembagaan.

Tawaran terhadap wawasan praktis yang memperkuat studi-studi sebelumnya mengenai kinerja lembaga legislatif daerah. Selaras dengan penelitian Zahirudin et al. (2024), hasil di lapangan menegaskan bahwa dukungan sistem kesekretariatan dan sumber daya yang memadai merupakan prasyarat mutlak bagi DPRD untuk menjalankan fungsinya secara efektif. Temuan tersebut juga memberikan konteks empiris pada penelitian Rifa'i et al. (2024) tentang optimalisasi fungsi pengawasan, dengan menunjukkan bahwa upaya penguatan akan sulit terwujud tanpa didahului oleh peningkatan kapasitas institusional. Berbeda dengan Ma'ruf (2019) yang lebih menekankan pada kompetensi individual, penelitian yang dilakukan menemukan bahwa

di Kabupaten Labuhanbatu Utara, kapasitas kelembagaan menjadi faktor yang lebih mendasar; bahkan anggota dewan yang kompeten akan terhambat kinerjanya dalam sebuah sistem kelembagaan yang lemah.



Gambar 1: Model Konseptual Penguatan Institusi sebagai Fondasi Fungsi DPRD

Gambar 1 menjelaskan model yang memposisikan kapasitas kelembagaan sebagai akar masalah fundamental dari problem inti inefektivitas fungsi DPRD. Model ini menunjukkan bahwa untuk mencapai tujuan akhir penguatan otonomi sosial daerah, diperlukan sebuah solusi strategis yang berfokus pada penguatan institusi melalui dukungan anggaran dan sarana.

Hasil juga menunjukkan bahwa orientasi strategis untuk memperbaiki kinerja DPRD harus berjangka panjang, yaitu dengan membangun sistem kelembagaan yang kuat sebagai fondasi. Konsep kebijakan yang direkomendasikan adalah intervensi yang berfokus pada penguatan kapasitas institusional, bukan sekadar perbaikan parsial pada individu. Kebijakan ini harus dimulai dari tahap perencanaan anggaran yang secara eksplisit mengalokasikan sumber daya yang memadai untuk menunjang fungsi legislasi dan pengawasan, sehingga DPRD dapat bertransisi dari lembaga yang reaktif menjadi proaktif.

Analisis terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD dapat dikelompokkan menjadi dua kategori utama: kapasitas kelembagaan (dukungan anggaran dan sarana) dan kompetensi individual (keterampilan dan pengetahuan anggota). Hasil penelitian ini menganalisis bahwa kapasitas kelembagaan berfungsi sebagai fondasi prasyarat; tanpa dukungan institusional yang kuat, kompetensi individual tidak akan dapat termanifestasi secara optimal. Hal ini selaras dengan temuan Zahirudin et al. (2024) yang menyoroti peran vital dukungan kesekretariatan dan

sumber daya. Kondisi ini juga mengonfirmasi argumen Mariwah (2022) mengenai tantangan keterbatasan sumber daya dalam konteks desentralisasi, yang pada akhirnya menghambat efektivitas lembaga lokal.

Implikasi utama penelitian adalah perlunya pergeseran paradigma dalam upaya peningkatan kinerja DPRD. Upaya yang selama ini sering berfokus pada peningkatan kompetensi individu (misalnya melalui bimtek) terbukti tidak akan efektif jika tidak diimbangi dengan penguatan institusinya. Pemahaman yang parsial ini berimplikasi pada upaya perbaikan yang juga parsial, sehingga hasilnya tidak optimal. Oleh karena itu, penelitian ini menyarankan adanya pendekatan sistemik yang komprehensif, di mana strategi penguatan DPRD harus mencakup manajemen sumber daya (anggaran dan sarana), struktur organisasi pendukung, serta manajemen perubahan untuk membangun budaya kerja yang proaktif dan berbasis data (Martoyo & Amara, 2024).

Secara praktis, temuan hasil merekomendasikan adanya kebijakan afirmatif dari pemerintah daerah untuk meningkatkan alokasi anggaran operasional DPRD, yang secara spesifik ditujukan untuk menunjang fungsi riset legislasi dan intensifikasi pengawasan lapangan. Langkah ini sejalan dengan semangat penelitian Rifa'i et al. (2024) untuk mengoptimalkan pengawasan, namun memberikan solusi konkret terhadap masalah inefektivitas yang diidentifikasi oleh Anam dan Anwar (2020). Dengan membangun sistem pendukung yang kuat, DPRD akan memiliki komitmen dan kemampuan untuk menjalankan fungsinya secara substantif, bukan lagi sekadar formalitas, sehingga dapat menjadi pendorong utama dalam penguatan otonomi sosial daerah (Chan & Sam, 2011).

KESIMPULAN

Akar masalah inefektivitas fungsi DPRD Kabupaten Labuhanbatu Utara dalam memperkuat otonomi sosial daerah bukan terletak pada kemauan politik atau kompetensi individual anggotanya, melainkan pada kelemahan mendasar kapasitas kelembagaan . Ini dibuktikan dengan kurangnya dukungan anggaran operasional dan fasilitas yang tidak memadai, yang secara langsung menghambat kemampuan dewan dalam melakukan riset kebijakan mendalam dan pengawasan lapangan yang efektif. Oleh karena itu, diperlukan pergeseran paradigma dalam upaya peningkatan kinerja DPRD, dari yang awalnya berfokus pada peningkatan kompetensi individu, menjadi penguatan institusi secara menyeluruh . Rekomendasi utamanya adalah peningkatan alokasi anggaran operasional yang spesifik untuk riset legislasi dan intensifikasi pengawasan lapangan, serta penguatan kompetensi teknis bagi anggota dan staf pendukung melalui pelatihan analisis kebijakan dan legal drafting. Penguatan ini akan membantu membangun sistem kerja yang proaktif dan berorientasi jangka panjang, mengubah DPRD dari lembaga yang reaktif menjadi agen yang substantif dalam mendorong otonomi sosial daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Akers, R. L. (2017). *Social Learning and Social Structure*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315129587

Anam, S., & Anwar, K. (2020). Efektivitas Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pelayanan Publik. *Reformasi*, *10*(1), 61–69. https://doi.org/10.33366/rfr.v10i1.1582

Apriansyah, A., Supriadi, D., & Aulia, M. D. (2023). Analisis Kinerja DPRD Kabupaten Sumbawa dalam Mengawasi Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2020. *JIIP - Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, *6*(7), 5065–5070. https://doi.org/10.54371/jiip.v6i7.2400

Asnawi, A., Ridwan, M., Nurlaelah, S., Amrawaty, A. A., Baba, S., & Kasim, K. (2023). Profile of the poultry system and the socio-economic impact of native chickens as a potential development area in South Sulawesi, Indonesia. *Animal Production Science*, *63*(17), 1791–1803. https://doi.org/10.1071/AN22406

Awallul Mar'atus Sholekah, & Nikmah, K. (2023). Penerapan Budaya Piket Simpatik Sebagai Pembentukan Karakter Disiplin Siswa. *Al Mabhats : Jurnal Penelitian Sosial Agama*, *8*(2), 125–136. https://doi.org/10.47766/almabhats.v8i2.2102

Azifi, M. R. (2022). Peran DPRD Dalam Melaksanakan Fungsi Anggaran dan Pengawasan Terhadap APBD di Kota Medan. *JISMA: Jurnal Ilmu Sosial, Manajemen, Dan Akuntansi*, *1*(5), 729–736. https://doi.org/10.59004/jisma.v1i5.250

Chan, S. M., & Sam, T. T. (2011). *Analisis SWOT Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah* (6th ed.). Raja Grafindo Persada.

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2020). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches*. Sage publications.

Dewi, A. A. I. P., & Damayanti, M. (2020). Bentuk Implementasi Tanggung Jawab Sosial Pada Bank Syariah Mandiri Cabang Mataram. *WICAKSANA: Jurnal Lingkungan Dan Pembangunan*, *4*(1), 45–58.

Ebrahimi, M., & Yusoff, K. (2020). Socio-political islam & revivalism in Malaysia. *Journal for the Study of Religions and Ideologies*, *19*(57), 239–254.

Fandi, M. (2023). Accountability of Institutional Performance of the Regional People's Representative Council (DPRD) of North Kalimantan Province in Forming Regional Legal Products. *KnE Social Sciences*, *8*(17), 516–522. https://doi.org/10.18502/kss.v8i17.14146

Gunawan, B. P., Zamroni, M., Miarsa, F. R. D., & Mangesti, Y. A. (2023). Performing Legislative Functions: The Role of Regional Representative Council and People's Representative Council. *Yuris: Journal of Court and Justice*, 17–25. https://doi.org/10.56943/jcj.v2i1.224

Hamdani, M. (2023). Development of Tourism Area Based on Local Wisdom Based on Evaluation of Regional Development in Karo Regency by Using Quantitative Strategic Planning matrix (QSPM) method. In S. T., S. R.A.F., R. null, F. I., I. M.H., K. S., M. B., A. O.H., & G. R. (Eds.), *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* (Vol. 1188, Issue 1). Institute of Physics. https://doi.org/10.1088/1755-1315/1188/1/012017

Irfan, M., Suyuti, N., Marhadi, A., & Aso, L. (2022). The Role of Local Government in Tourism Development to Improve Community Welfare at Muna Barat Regency, Southeast Sulawesi, Indonesia. *International Journal of Social Science and Human Research*, *5*(8), 3667–3669. https://doi.org/10.47191/ijsshr/v5-i8-44

Jannah, M., & Firdaus, M. (2022). Building on Academic Culture of Campus. *Development: Studies in Educational Management and Leadership*, *1*(2), 153–168. https://doi.org/10.47766/development.v1i2.1209

Lucca, A. P. (2022). Pola Hubungan Eksekutif-Legislatif dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Mojokerto Tahun 2020. *Journal Publicuho*, *5*(3), 591–601. https://doi.org/10.35817/publicuho.v5i3.12

Ma'ruf, M. F. (2019). Kompetensi Anggota DPRD dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik. *Jurnal Administrasi Dan Kebijakan Publik*, *4*(1), 55–66. https://doi.org/10.25077/jakp.4.1.55-66.2019

Mariwah, S. (2022). Decentralization and Resource Capacity for Sustainable Sanitation Services Delivery in Ghana. In P. O. W. Adjei & S. Adu-Gyamfi (Eds.), *Democratic Decentralization, Local Governance and Sustainable Development*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-12378-8_11

Martoyo, M., & Amara, D. (2024). Transformational Leadership and Organizational Commitment: Key Drivers of Citizenship Behavior Across Various Climates. *Idarah (Jurnal Pendidikan Dan Kependidikan)*, *8*(1), 29–42. https://doi.org/10.47766/idarah.v8i1.3013

Moleong, L. J. (2019). *Metodologi Penelitian Kualitatif*.

Murni, S. (2017). Optimalisasi Peran DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah. *Jurnal Akuntansi Dan Bisnis*, *4*(1). https://doi.org/10.20961/jab.v4i1.3

Pardosi, R. O. A. G. (2023). Sinergitas Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam Perumusan Kebijakan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, *20*(2), 61–75. https://doi.org/10.54629/jli.v20i2.1015

Rifa'i, I. J., Yuhandra, E., Fathurahman, F., & Nurcahyati, N. T. (2024). Optimalisasi Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Kuningan dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik (Good Governance). *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, *10*(2), 306–323. https://doi.org/10.35194/jhmj.v10i2.4867

Rizki, L. T., Cahyono, M., & Soesatyo, B. (2019). Aligning governance in structuring policies for the development of Pancasila ideology and national resilience. *Lex Publica*, *6*(1), 10–17.

Rofiah, N. S., & Pradana, G. W. (2025). Tugas dan Fungsi DPRD Kabupaten Sidoarjo dalam Menampung dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat Secara Efektif. *Dinamika Publik: Jurnal Manajemen Dan Administrasi Bisnis*, *3*(3), 1–15. https://doi.org/10.59061/dinamikapublik.v3i3.1140

Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, *25*(1), 3–29. https://doi.org/10.1177/016224390002500101

Siar, L., Lambonan, M. L., & Pondaag, A. H. (2024). Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Minahasa Selatan. *Nuansa*

Akademik: Jurnal Pembangunan Masyarakat, *9*(1), 55–66. https://doi.org/10.47200/jnajpm.v9i4.2100

Siregar, A. S. (2018). Politik hukum syarak terhadap perbudakan. *Al Mabhats: Jurnal Penelitian Sosial Agama*, *3*(2), 171–200.

Siregar, F. A., & Usriyah, L. (2021). Peranan komunikasi organisasi dalam manajemen konflik. *Idarah: Jurnal Pendidikan Dan Kependidikan*, *5*(2), 163–174.

Subur, A. (2016). *Implikasi Undang-Undang Otonomi Daerah terhadap Pendidikan Sekolah dan Madrasah di Kabupaten Siak*. Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.

Sukma, N. I., & Jayadi, A. (2023). Pelaksanaan Pelayanan Publik di Bidang Pendidikan sebagai Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Kabupaten Gowa. *Alauddin Law Development Journal*, *5*(2), 312–316. https://doi.org/10.24252/aldev.v5i2.21499

Umar, M. A., & Siregar, F. A. (2022). Intergrasi Ilmu: Basis Filosofis Hukum dan Implikasinya terhadap Filsafat Pendidikan. *Al Mabhats: Jurnal Penelitian Sosial Agama*, *7*(1), 33–50.

Wahyuni-TD, I. S., Haron, H., & Fernando, Y. (2021). The Effects of Good Governance and Fraud Prevention on Performance of the Zakat Institutions in Indonesia: a Sharīʿah Forensic Accounting Perspective. *International Journal of Islamic and Middle Eastern Finance and Management*, *14*(4), 692–712. https://doi.org/10.1108/IMEFM-03-2019-0089

Zahirudin, L. M., Alaydrus, A., & Aisyah, S. (2024). Peranan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Mendukung Pelaksanaan Fungsi DPRD di Kabupaten Berau. *Publikauma: Jurnal Administrasi Publik Universitas Medan Area*, *12*(1). https://doi.org/10.31289/publika.v12i1.12356