

**PENGAWASAN DPRD TERHADAP PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENCEGAHAN PENYIMPANGAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
(Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD
dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah)**

Tutik Mahanani Umi Chaliati Dewi, Nurbaedah

Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Kediri, Indonesia

Email: tutikmahananiucd@yahoo.com, nurbaedah@uniska-kediri.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh kesenjangan antara pengaturan normatif dan praktik pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Pemerintah Daerah. Kesenjangan tersebut berpotensi melemahkan peran DPRD dalam mencegah penyimpangan terhadap pelaksanaan undang-undang dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Secara normatif, fungsi pengawasan DPRD diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, namun pelaksanaannya belum optimal. Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan hukum dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD serta implikasi yuridisnya terhadap akuntabilitas pemerintahan daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan pengawasan DPRD masih bersifat umum, mekanisme operasional belum jelas, pelaksanaannya cenderung formalistik, dan rekomendasinya tidak memiliki daya ikat hukum yang kuat.

Kata Kunci: Pengawasan DPRD. Pemerintahan Daerah. Negara Hukum (Rechtsstaat). Checks and Balances. Penyimpangan Hukum

ABSTRACT

This research is motivated by the gap between normative regulations and the practical implementation of the supervisory function of the Regional House of Representatives (DPRD) over regional governments. This gap potentially weakens the role of the DPRD in preventing deviations from statutory implementation and the principles of good governance. Normatively, the supervisory function of the DPRD is regulated under Law Number 17 of 2014 and Law Number 23 of 2014; however, its implementation has not been optimal. This study aims to analyze the legal framework and the implementation of the DPRD's supervisory function, as well as its juridical implications for regional government accountability. This research employs normative legal research using statutory and conceptual approaches through library research. The findings indicate that the regulation of DPRD supervision remains general in nature, lacks clear operational mechanisms, tends to be formalistic in practice, and produces recommendations without strong legal binding force.

Keywords: DPRD Supervision, Regional Government, Rule of Law (Rechtsstaat), Checks and Balances, Legal Deviation.

A. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara demokrasi konstitusional menempatkan prinsip kedaulatan rakyat dan supremasi hukum sebagai fondasi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kerangka ini, penyelenggaraan otonomi daerah merupakan perwujudan kedaulatan rakyat di tingkat lokal, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 UUD 1945.¹ Sebagai lembaga perwakilan

rakyat di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memegang peran sentral dalam mewujudkan prinsip demokrasi dan supremasi hukum dalam pemerintahan daerah.²

Untuk menjalankan perannya, DPRD diberikan tiga fungsi utama: legislasi, anggaran, dan pengawasan. Pasal 366 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 menegaskan ketiga fungsi ini³.

² Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Lecture IV: The Rule of Law* (London: Macmillan and Co, 1885).

³ Republik Indonesia, 'Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR,

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2019).

Lebih spesifik, Pasal 154 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan fungsi pengawasan DPRD sebagai instrumen untuk menjamin pelaksanaan peraturan daerah, APBD⁴, dan kebijakan pemerintah daerah berjalan sesuai hukum, akuntabel, transparan, dan berorientasi pada kepentingan publik.⁵

Melalui fungsi pengawasan, DPRD diharapkan dapat melakukan kontrol efektif atas kinerja eksekutif daerah, menilai kepatuhan hukum, efektivitas program, dan integritas pengelolaan keuangan⁶. Fungsi ini juga menjadi pilar penegakan *good governance* untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan menjamin pemenuhan hak warga negara, sehingga menjadi mekanisme *checks and balances* yang vital di tingkat daerah.

Namun, realitas praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah seringkali menunjukkan distorsi terhadap fungsi ideal tersebut⁷. Banyak temuan empiris mengungkap bahwa lembaga legislatif daerah justru terlibat dalam praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat titik rawan korupsi seperti markup anggaran, pengadaan barang dan jasa tidak transparan, jual beli jabatan, serta praktik 'uang ketok' dalam penyaluran dana hibah.⁸

Bukti konkret terlihat dari operasi tangkap tangan (OTT) KPK di DPRD Provinsi Jawa Timur, yang menyita uang tunai lebih dari Rp1 miliar terkait dugaan manipulasi dana hibah. Dalam kasus ini,

sejumlah anggota DPRD diduga meminta uang muka (*ijon*) sebesar 20% dari total dana, plus sekitar 10% untuk kepentingan pribadi, untuk memperlancar alokasi⁹. Data Indonesia Corruption Watch (ICW) periode 2021-2023 juga menunjukkan 61 kepala daerah menjadi tersangka korupsi dengan pola suap, penyalahgunaan anggaran, dan jual beli jabatan.

Fenomena ini mengindikasikan bahwa korupsi di daerah bukan hanya masalah eksekutif, tetapi berkaitan erat dengan mekanisme politik legislatif¹⁰. Fungsi anggaran dan pengawasan DPRD justru rentan disalahgunakan, menunjukkan bahwa kelemahan pengawasan bersumber pula dari integritas dan kualitas pelaksanaan fungsi DPRD itu sendiri, bukan hanya dari struktur pemerintah daerah¹¹.

Studi pendukung, seperti penelitian Faturrohman et al. (2023) di Kota Semarang, mengonfirmasi masalah kapasitas¹². Studi tersebut menemukan bahwa banyak anggota DPRD mengalami kesulitan memahami esensi fungsi pengawasan secara komprehensif, sehingga pelaksanaannya lemah dan tidak substantif. Rendahnya pendidikan politik dan kuatnya orientasi pada kepentingan kelompok atau partai semakin menghambat efektivitas pengawasan.

Dengan demikian, terjadi kesenjangan nyata antara *das sollen* (harapan normatif) dan *das sein* (realita praktik)¹³. Secara normatif, DPRD dirancang sebagai penjaga akuntabilitas dan integritas. Namun dalam praktik, dominasi kompromi politik, pertukaran kepentingan (*barter proyek*), dan intervensi legislatif ke ranah eksekutif telah

DPD, dan DPRD' (Jakarta: Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, 2014).

⁴ 'Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah' (Jakarta: Lembaran Negara Republik Indonesia, 2014).

⁵ Bagir Manan, 'Fungsi Legislatif Dalam Sistem Presidensial', *Jurnal Konstitusi*, 5.2 (2008), 1–15.

⁶ Philipus M Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, ed. by S Martosoewignjo, B Oetojo, and Indroharto, *Bagian 3: Mekanisme Pengawasan dalam Good Governance* (Jakarta: Universitas Trisakti, 2005).

⁷ Komisi Pemberantasan Korupsi, 'KPK Dorong Penguatan Integritas DPRD Bukittinggi Dan Batam Untuk Cegah Korupsi', <https://kpk.go.id/Id/Ruang-Informasi/Berita/Kpk-Dorong-Penguatan-Integritas-Dprd-Bukittinggi-Dan-Batam-Untuk-Cegah-Korupsi>, 2024.

⁸ Topo Santoso and Yoga Asmara, 'Analisis Kritis terhadap Regulasi Fungsi Pengawasan DPRD dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia', *Jurnal Konstitusi*, 18.2 (2021), 245–68 <<https://doi.org/10.31078/jk1823>>.

⁹ '61 Kepala Daerah Jadi Tersangka Korupsi Pada 2021-2023, ICW: Lingkaran Setan Sejak Awal', *Tempo.Co*, 2025.

¹⁰ Marcus Mietzner and Edward Aspinall, 'Principal-Agent Problems in Legislative Oversight: The Case of Indonesian Local Legislatures', *Journal of East Asian Studies*, 20.3 (2020), 345–68 <<https://doi.org/10.1017/jea.2020.17>>.

¹¹ Samuel P Huntington, *Political Order in Changing Societies, Chapter 4: Political Corruption and Political Decay* (New Haven: Yale University Press, 1968).

¹² Muhamad Chabib Faturrohman and others, 'Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Peraturan Daerah', *Journal Juridisch*, 1.1 (2023), 10–19 <<https://doi.org/10.26623/jj.v1i1.6763>>.

¹³ Steven Vago and Adie Nelson, *Law and Society: An Introduction, Chapter 3: The Gap Between Law on the Books and Law in Action* (New York: Routledge, 2021).

mendistorsi fungsi pengawasan¹⁴. Kesenjangan ini mencerminkan kelemahan struktural dalam desain kelembagaan pengawasan DPRD.

Sebagai landasan akademik, penelitian-penelitian terdahulu telah memberikan kontribusi signifikan dalam memetakan fenomena distorsi terhadap fungsi pengawasan DPRD. Mayoritas kajian tersebut secara kritis mengungkap berbagai persoalan, dengan fokus analisis yang umumnya tertuju pada dinamika politik praktis di tingkat lokal, seperti konflik kepentingan, koalisi politik, atau patronase, serta melalui pendalaman studi kasus spesifik seperti pengawasan anggaran atau kinerja eksekutif tertentu. Meskipun berharga, pendekatan ini sering kali terbatas pada lingkup analisis deskriptif yang menguraikan gejala-gejala permukaan tanpa secara mendalam menelusuri akar penyebab regulatif dan implikasi yuridisnya yang lebih luas.

Di balik kontribusinya, terdapat dua celah substantif dalam tubuh kajian yang ada. Pertama, analisis yang secara khusus dan sistematis menghubungkan problem inti—seperti politik transaksional yang kronis dan defisit kapasitas kelembagaan—dengan konstruksi normatif dalam kerangka regulasi utama, yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, masih sangat terbatas. Kedua, eksplorasi mendalam mengenai implikasi yuridis dari kesenjangan regulasi dan praktik politik tersebut terhadap efektivitas fungsi pencegahan penyimpangan hukum, sebagai tujuan utama pengawasan, juga belum menjadi fokus utama. Lebih lanjut, mayoritas penelitian cenderung berhenti pada tahap identifikasi masalah, sehingga belum banyak yang melangkah ke tahap perumusan solusi normatif yang terpadu dan konstruktif.

Berdasarkan celah akademis tersebut, penelitian ini memposisikan diri untuk menjawab kebutuhan akan analisis yang lebih komprehensif dan solutif. Penelitian ini

mengusung pendekatan holistik yang tidak hanya bertujuan mendiagnosis akar masalah secara lebih mendalam dengan menautkan aspek politik, kapasitas, dan regulasi, tetapi juga secara ambisius berkomitmen untuk merumuskan rekomendasi normatif yang aplikatif dan terukur. Fokusnya adalah pada rekonstruksi hukum yang dapat menjembatani kesenjangan antara norma dan praktik, dengan berlandaskan pada prinsip *checks and balances* yang menjadi roh dari hubungan legislatif-eksekutif.

Rekomendasi normatif yang dirumuskan dirancang tidak sekadar sebagai perbaikan kosmetik, melainkan untuk mentransformasi paradigma dan mekanisme fungsi pengawasan. Transformasi tersebut diarahkan, antara lain, melalui penguatan mekanisme etik dan disiplin yang independen, pengembangan sistem evaluasi berbasis outcome (hasil nyata) yang obyektif, serta desain mekanisme transparansi dan akuntabilitas publik yang lebih ketat. Tujuan utamanya adalah mendorong pergeseran praktik pengawasan dari paradigma yang selama ini prosedural, formalistis, dan sarat muatan politik, menuju suatu paradigma baru yang substantif, independen, dan berorientasi tunggal pada kepentingan publik serta penegakan hukum.

Dengan positioning dan arah transformasional tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ganda yang bermakna. Di satu sisi, secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu hukum tata negara, khususnya dalam diskursus mengenai hubungan legislatif-eksekutif daerah, efektivitas regulasi, dan teori *checks and balances* dalam konteks Indonesia. Di sisi lain, secara praktis, penelitian ini ditujukan untuk memberikan arahan konkret, berbasis bukti, dan normatif bagi para pemangku kepentingan, baik di tingkat pusat maupun daerah, dalam upaya mereformasi dan merevitalisasi kelembagaan legislatif daerah agar dapat menjalankan fungsi pengawasannya secara optimal.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk menganalisis pengaturan dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap

¹⁴ Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland, Chapter 1: The Complexity of Joint Action* (Berkeley: University of California Press, 1973).

Pemerintah Daerah¹⁵. Metode ini dipilih karena rumusan masalah berfokus pada kajian norma hukum positif, khususnya dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta penilaian kesenjangan (*gap*) antara ketentuan normatif (*das sollen*) dan realitas implementasinya (*das sein*) dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah¹⁶.

Secara spesifik, penelitian ini menggunakan dua pendekatan utama.¹⁷ Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menganalisis konstruksi hukum formal yang mengatur ruang lingkup, kewenangan, dan tanggung jawab DPRD dalam fungsi pengawasan¹⁸. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang berlandaskan pada Teori Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dan Teori Fungsi Legislasi serta Pengawasan DPRD. Pendekatan ini digunakan untuk menilai kesesuaian pengaturan dan pelaksanaan fungsi pengawasan dengan prinsip *checks and balances* serta tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*)¹⁹. Data terdiri dari: (1) Bahan Hukum Primer, berupa UUD 1945, UU No. 17 Tahun 2014, dan UU No. 23 Tahun 2014; (2) Bahan Hukum Sekunder, meliputi doktrin, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, dan laporan lembaga seperti KPK dan ICW; serta (3) Bahan Hukum Tersier seperti kamus dan ensiklopedia hukum untuk memastikan konsistensi terminologi²⁰.

Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif yuridis melalui penalaran hukum

(*legal reasoning*)²¹. Prosesnya meliputi inventarisasi dan interpretasi bahan hukum, sistematisasi norma, serta analisis kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein*. Tahap ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat efektivitas pengawasan DPRD serta implikasi yuridisnya terhadap pencegahan penyimpangan hukum.

Berdasarkan analisis tersebut, penelitian ini kemudian menyusun argumentasi hukum dan merumuskan rekomendasi normatif. Rekomendasi diarahkan untuk penguatan kerangka regulasi dan mekanisme kelembagaan guna mengoptimalkan fungsi pengawasan DPRD agar lebih substantif, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik, sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian : Pengaturan Hukum Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah

1. Kedudukan DPRD dalam Sistem Ketatanegaraan dan Pemerintahan Daerah

Secara konstitusional, dasar keberadaan dan kewenangan DPRD bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 secara tegas menegaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui mekanisme pemilihan umum.²² Ketentuan konstitusional ini menjadi fondasi utama yang memberikan legitimasi demokratis langsung kepada DPRD. Sebagai konsekuensinya, DPRD tidak hanya merupakan lembaga politik biasa, melainkan lembaga perwakilan yang secara langsung menegawantahkan kedaulatan rakyat di tingkat daerah. Posisi ini menjadikan DPRD sebagai mitra sekaligus pengawas bagi

¹⁵ Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006).

¹⁶ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001).

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017).

¹⁸ Asshiddiqie.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1986).

²⁰ Mukti Fajar and Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010).

²¹ Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi* (Surabaya: Bina Ilmu, 2007).

²² Denny Indrayana, *Indonesia dan Konstitusi Baru: Catatan Kritis atas Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kompas, 2021), hlm. 267–268

kepala daerah dan perangkat eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan otonom.

Meskipun telah memberikan legitimasi formal yang kuat, pengaturan dalam UU 23/2014 dinilai belum memberikan desain kelembagaan yang memadai untuk menjamin efektivitas pengawasan secara substantif. Legitimasi hukum tersebut seringkali tidak diimbangi dengan kapasitas teknis, sumber daya yang memadai, dan mekanisme implementasi yang jelas bagi anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasannya. Contoh nyata dapat dilihat dalam penerapan hak interpelasi atau hak angket, yang secara prosedural diatur namun dalam praktiknya menghadapi kendala seperti kompleksitas prosedur, keterbatasan akses informasi yang komprehensif dan tepat waktu dari eksekutif, serta dinamika politik koalisi yang dapat meredam sikap kritis DPRD. Konsekuensinya, terdapat jurang (*gap*) antara posisi yuridis yang kuat dan kemampuan riil DPRD dalam melakukan pengawasan yang mendalam dan berdampak.

2. Fungsi Pengawasan DPRD menurut UU No. 17 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) memberikan pengaturan khusus yang melengkapi kerangka hukum fungsi pengawasan DPRD. Sebagai *lex specialis* yang mengatur lembaga perwakilan, UU ini secara tegas mendefinisikan fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi konstitusional DPRD, bersama fungsi legislasi dan anggaran. Pengaturan ini menempatkan fungsi pengawasan bukan sebagai peran sekunder, melainkan sebagai pilar utama dalam *sistem checks and balances* di tingkat daerah. Lebih lanjut, undang-undang ini memberikan dasar hukum yang lebih operasional bagi pelaksanaan fungsi tersebut, termasuk mengatur mekanisme dan instrumen pengawasan seperti hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat yang diadaptasi dari level nasional untuk konteks daerah.

Penguatan legitimasi formal fungsi pengawasan DPRD dalam UU No. 17/2014 juga diikuti dengan upaya memberikan rambu-rambu prosedural. Undang-undang ini mengatur tata cara pelaksanaan berbagai hak pengawasan, batasan waktu, serta syarat pengajuan, yang dimaksudkan untuk

memberikan kepastian hukum dan mencegah penyalahgunaan wewenang. Namun, analisis kritis menunjukkan bahwa pengaturan tersebut masih lebih berfokus pada aspek legitimasi dan prosedur formal.²³ Undang-undang ini belum sepenuhnya merancang desain kelembagaan yang komprehensif untuk menjamin efektivitas substantif pengawasan, seperti mekanisme pendukung (*supporting system*) yang memadai berupa ketersediaan tenaga ahli, akses informasi yang independen dan terjamin, serta kapasitas kelembagaan sekretariat DPRD yang kuat. Akibatnya, sering terjadi kesenjangan antara kewenangan hukum yang diatur dan kapasitas riil DPRD dalam melaksanakan pengawasan yang mendalam, akurat, dan berdampak terhadap perbaikan pemerintahan daerah.

Ketiga instrumen tersebut memiliki karakteristik dan ruang lingkup penerapan yang berbeda. Hak interpelasi (Pasal 366-367) adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan yang berdampak luas dan penting. Prosesnya dapat dimulai oleh paling sedikit 25 anggota DPR dan diarahkan untuk meminta penjelasan mendalam sebagai dasar evaluasi. **Hak angket** (Pasal 368-369) merupakan hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang diduga bertentangan dengan hukum atau menimbulkan kontroversi publik.²⁴ Hak ini bersifat investigatif dan dapat melibatkan pembentukan panitia angket yang berwenang memanggil pihak terkait untuk dimintai keterangan.

3. Fungsi Pengawasan DPRD menurut UU No. 23 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas mendefinisikan fungsi pengawasan DPRD, yang salah satu intinya adalah pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah (Perda) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sebagaimana diatur dalam Pasal 149 ayat (1) huruf c.

²³ opo Santoso dan Yoga Asmara, "Analisis Kritis terhadap Regulasi Fungsi Pengawasan DPRD dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 2 (2021): 257–259, <https://doi.org/10.31078/jk1823>.

²⁴ Bagir Manan, "Fungsi Legislatif Dalam Sistem Presidensial," *Jurnal Konstitusi* 5, no. 2 (2008): 10–11

Pengawasan ini merupakan mekanisme konstitusional yang esensial untuk memastikan bahwa setiap kebijakan dan tindakan pemerintah daerah memiliki dasar hukum yang sah (*legal basis*).²⁵ Dengan kata lain, DPRD bertindak sebagai penjaga agar eksekutif daerah tidak melampaui kewenangan yang telah ditetapkan oleh hukum, sehingga prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) dapat diwujudkan dalam tata kelola pemerintahan di tingkat daerah.

Tujuan dari pengawasan ini tidak hanya terbatas pada aspek kepatuhan formal terhadap Perda. Secara substantif, pengawasan DPRD juga diarahkan untuk menilai apakah pelaksanaan kebijakan kepala daerah telah sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan otonomi, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, dan daya saing daerah.²⁶ DPRD harus memastikan bahwa APBD yang merupakan pengejawantahan kebijakan tersebut, dijalankan secara efektif, efisien, serta terarah untuk memenuhi prioritas pembangunan dan aspirasi konstituen. Dengan demikian, pengawasan ini berfungsi sebagai jembatan antara perencanaan hukum (Perda dan APBD) dengan implementasi nyata di lapangan, sekaligus sebagai alat koreksi jika terjadi penyimpangan.

4. *Konstruksi Normatif Pengawasan DPRD dalam Peraturan Perundang-undangan*

Pengaturan mengenai fungsi pengawasan DPRD dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menunjukkan adanya upaya sinkronisasi dalam membangun konstruksi normatif. UU No. 17/2014 berperan sebagai *lex generalis* yang menetapkan fungsi, hak, dan alat kelengkapan DPRD secara universal, termasuk kewenangan pengawasan dengan instrumen-

instrumennya.²⁷ Sementara itu, UU No. 23/2014 berfungsi sebagai *lex specialis* yang mengkontekstualisasikan posisi dan hubungan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, dengan menegaskan objek pengawasan pada pelaksanaan urusan otonomi. Secara normatif, kedua undang-undang ini saling melengkapi dalam memberikan landasan hukum yang kuat bagi eksistensi dan legitimasi fungsi pengawasan DPRD.

Implikasi dari ketiadaan regulasi teknis ini sangat signifikan. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD berjalan tanpa standar baku yang seragam, tanpa mekanisme akuntabilitas yang terstruktur terhadap proses pengawasan itu sendiri, serta tanpa sistem pengawasan balik (*oversight on the overseer*) yang efektif. Sebagai contoh, tidak ada parameter yang jelas untuk menilai apakah suatu hak interpelasi telah digunakan secara proporsional atau justru dijadikan alat politik. Akibatnya, efektivitas pengawasan menjadi sangat variatif dan sering kali tidak optimal. Oleh karena itu, penyempurnaan konstruksi normatif ini mutlak memerlukan pengaturan lebih lanjut yang menjembatani norma umum dengan praktik operasional, guna menjamin fungsi pengawasan yang tidak hanya legal secara formal tetapi juga efektif dan akuntabel secara substantif.

Pembahasan : Analisis Yuridis terhadap Pengaturan Fungsi Pengawasan DPRD

1. *Analisis Yuridis Konsep Pengawasan DPRD*

Meskipun UUD NRI Tahun 1945 tidak secara eksplisit merumuskan fungsi pengawasan DPRD sebagaimana diatur terhadap DPR dalam Pasal 20A, ketentuan tersebut secara doktrinal dapat dijadikan rujukan konseptual yang kuat. Hal ini karena posisi DPR dan DPRD, sebagai lembaga perwakilan rakyat, secara prinsipil memiliki akar yang sama dalam sistem demokrasi konstitusional Indonesia. Doktrin hukum tata negara secara konsisten memahami bahwa fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan merupakan fungsi inheren (melekat) dan satu paket yang tidak terpisahkan dari keberadaan

²⁵ Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Lecture IV: The Rule of Law (London: Macmillan and Co, 1885), 179-201.

²⁶ Abdul Pora, dkk., "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Good Governance", *Jurnal Governance dan Otonomi Daerah (JGOA)*, Vol. 5, No. 2, 2025, Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, hlm. 112-114.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Chapter 3: Fungsi Legislasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 78-81.

suatu lembaga perwakilan.²⁸ Oleh karena itu, legitimasi konstitusional fungsi pengawasan DPRD dapat diturunkan dari filosofi dasar UUD 1945 itu sendiri, yaitu sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dan sebagai instrumen utama untuk menjalankan mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan negara.

Apabila dikaji melalui perspektif teori negara hukum (*rechtsstaat*), pengaturan fungsi pengawasan DPRD tersebut mencerminkan upaya normatif untuk membatasi dan mengendalikan kekuasaan eksekutif di tingkat daerah. Prinsip negara hukum menuntut agar setiap tindakan pemerintahan didasarkan pada hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis.²⁹ Dalam konteks ini, DPRD melalui fungsi pengawasannya berperan sebagai instrumen kontrol untuk memastikan bahwa kewenangan kepala daerah tidak dijalankan secara sewenang-wenang, melainkan sesuai dengan hukum, tujuan pembentukan kewenangan, dan kepentingan publik.

2. Analisis Sinkronisasi dan Disharmoni Norma

Pendekatan legislasi dalam pengaturan fungsi pengawasan DPRD melalui UU No. 17/2014 dan UU No. 23/2014 menunjukkan strategi yang berfokus pada norma-norma umum dan prinsip-prinsip dasar. Sinkronisasi pada tataran ini diupayakan dengan menetapkan pembagian peran: UU No. 17/2014 berfungsi sebagai *lex generalis* yang mengatur fungsi, hak, dan alat kelengkapan DPRD, sementara UU No. 23/2014 berperan sebagai *lex specialis* yang memposisikan DPRD dalam relasi kelembagaan pemerintahan daerah beserta objek pengawasannya. Strategi ini secara sengaja menghindari perumusan rinci yang bersifat teknis-prosedural dalam undang-undang dengan tujuan mencegah potensi tumpang tindih (*overlap*) dan konflik norma secara langsung antara kedua peraturan tersebut.³⁰ Dengan demikian, secara struktur normatif, hubungan keduanya dapat

dikatakan saling melengkapi dan tidak bertentangan.

Akibatnya, meskipun potensi tumpang tindih pengaturan formal berhasil diminimalkan, dampak disharmoni menjadi lebih substantif dan merugikan. Ketiadaan rambu-rambu teknis yang seragam justru menciptakan fragmentasi praktik, ketidakpastian hukum, dan variasi kualitas pengawasan yang tajam antar-daerah. Kondisi ini pada akhirnya melemahkan konstruksi sistemik fungsi pengawasan DPRD sebagai instrumen nasional untuk menjamin akuntabilitas pemerintahan daerah, karena efektivitasnya menjadi sangat bergantung pada kapasitas dan kemauan politik lokal yang bersifat tidak seragam. Oleh karena itu, sinkronisasi yang hanya bersifat normatif-prinsipal tanpa diikuti oleh harmonisasi pada level regulasi teknis justru berpotensi menggerogoti konsistensi dan keberlakuan fungsi pengawasan DPRD sebagai sebuah sistem.

3. Implikasi Yuridis Pengaturan Pengawasan DPRD

Pengaturan yang normatif dan tidak diikuti oleh ketentuan teknis operasional mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD menciptakan implikasi yuridis yang signifikan terhadap kekuatan hukum hasil pengawasannya. Secara umum, rekomendasi atau hasil pengawasan yang dihasilkan DPRD seperti yang tercantum dalam hasil interpelasi, angket, atau pernyataan pendapat bersifat tidak mengikat secara hukum formal bagi eksekutif daerah. Karakter ini timbul karena undang-undang tidak secara tegas memberikan konsekuensi hukum otomatis atau sanksi administratif yang wajib dijalankan apabila rekomendasi pengawasan diabaikan oleh kepala daerah.³¹ Dengan kata lain, rekomendasi DPRD lebih merupakan tekanan politis dan moral yang bergantung pada *goodwill* dan responsivitas eksekutif untuk ditindaklanjuti.

Dari perspektif teori fungsi legislasi dan pengawasan DPRD, efektivitas pengawasan sangat bergantung pada

²⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 149-152.

²⁹ Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Lecture IV: The Rule of Law* (London: Macmillan and Co, 1885). hlm. 171-200

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), hlm. 112.

³¹ Tri Arso dan Gunawan, "Konsistensi dan Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Halmahera Utara terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)," *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* 19, no. 1 (2021): 53–55, <https://doi.org/10.14710/jan.v19i1.45-62>.

kejelasan norma, kapasitas kelembagaan, serta komitmen institusional untuk menempatkan pengawasan sebagai fungsi hukum yang berorientasi pada kepentingan publik.³² Dalam kerangka negara hukum (*rechtsstaat*), pengawasan legislatif pada hakikatnya merupakan instrumen yuridis untuk menjamin agar setiap tindakan dan kebijakan pemerintahan daerah dilaksanakan sesuai dengan hukum dan asas-asas pemerintahan yang baik.³³ Oleh karena itu, ketika pelaksanaan pengawasan lebih didominasi oleh pertimbangan politik praktis, maka fungsi pengawasan kehilangan orientasi hukumnya dan bergeser dari mekanisme pengendalian kekuasaan menjadi alat legitimasi atau negosiasi kepentingan politik

Hasil Penelitian : Pelaksanaan Pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah dalam Praktik

1. Bentuk-Bentuk Pengawasan DPRD dalam Praktik Pemerintahan Daerah

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD kerap menghadapi berbagai kendala struktural dan kelembagaan yang secara signifikan memengaruhi efektivitasnya. Meskipun secara normatif DPRD memiliki kewenangan pengawasan yang cukup luas, pelaksanaan kewenangan tersebut tidak selalu sejalan dengan tujuan ideal yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan. Pengawasan DPRD pada umumnya dijalankan melalui mekanisme formal dan reaktif, seperti rapat kerja, permintaan laporan keterangan, serta pembahasan laporan pertanggungjawaban kepala daerah. Namun demikian, mekanisme tersebut sering kali bersifat prosedural belaka dan belum mampu mencegah atau mendeteksi secara dini terjadinya penyimpangan substantif dalam pelaksanaan kebijakan maupun pengelolaan keuangan daerah. Kendala utama sering kali terletak pada asimetri informasi, di mana DPRD sangat bergantung pada data dan laporan yang disediakan oleh eksekutif, sehingga

ruang untuk pengawasan yang independen dan berbasis bukti menjadi terbatas.³⁴

Akar permasalahan dari fenomena tersebut, sebagaimana terlihat dalam studi kasus tersebut, adalah belum adanya pengaturan teknis yang jelas dan baku mengenai tahapan penanganan temuan pengawasan. Tanpa prosedur operasi standar, tidak terdapat mekanisme untuk menetapkan prioritas tindak lanjut terhadap temuan yang bersifat strategis dan berdampak luas bagi kepentingan publik. Akibatnya, berbagai temuan baik yang ringan maupun yang berat sering kali ditangani secara ad hoc, bahkan terabaikan, sehingga fungsi pengawasan kehilangan daya pencegah (*preventif*) dan korektifnya. Kondisi ini memperkuat tesis bahwa penguatan fungsi pengawasan DPRD tidak hanya memerlukan pengaturan normatif, tetapi juga desain sistem dan kapasitas kelembagaan yang memadai untuk mengelola siklus pengawasan secara utuh, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi tindak lanjut.

Keterlibatan pembahasan dan pengesahan anggaran, DPRD juga bertanggung jawab untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan program pembangunan yang didanai oleh APBD.³⁵ Agar fungsi ini dapat dijalankan secara optimal, DPRD perlu didukung oleh kapasitas teknis yang memadai, akses terhadap data dan informasi anggaran, serta kerja sama strategis dengan lembaga pengawasan lainnya. Efektivitas pengawasan legislatif sangat ditentukan oleh kualitas sinergi antaraktor dalam sistem pemerintahan daerah.

Sementara itu, pengawasan terhadap pelaksanaan APBD memiliki dimensi akuntabilitas keuangan dan kinerja. DPRD tidak hanya mengawasi kepatuhan terhadap ketentuan teknis anggaran, tetapi juga menilai efektivitas, efisiensi, dan ekonomisasi dalam penggunaan keuangan daerah. Pengawasan ini sangat krusial untuk mencegah pemborosan, penyimpangan, dan praktik korupsi, sekaligus memastikan bahwa

³² Anam dan Anwar, *Efektivitas Fungsi Pengawasan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Reformasi, Vol. 10, No. 1, 2020, ISSN 2088-7469 (Print), ISSN 2407-6864 (Online).
<https://jurnal.uniri.ac.id/index.php/reformasi/index>

³³ Friedrich Julius Stahl, *Die Philosophie des Rechts* (Heidelberg: J. C. B. Mohr, 1830).

³⁴ Syukriy Abdullah *dkk.*, "Parliament Oversight on Local Government Financial Management: An Empirical Evidence," *Riset Akuntansi dan Keuangan Indonesia* 5, no. 3 (2020): 197–198, <https://doi.org/10.23917/reaksi.v5i3.11687>.

³⁵ Christianto et al., 2023.

anggaran yang merupakan amanat rakyat benar-benar digunakan untuk program-program yang mendukung kesejahteraan publik. Dengan demikian, pengawasan APBD menjadi instrumen strategis untuk mewujudkan prinsip transparansi dan akuntabilitas fiskal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Mekanisme dan Prosedur Pengawasan DPRD

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD kerap menghadapi berbagai persoalan struktural dan teknis yang menyebabkan tidak adanya tahapan pengawasan yang sistematis dan berjenjang. Sebagaimana ditunjukkan dalam penelitian S. Anam (2020) pada DPRD Kabupaten Pamekasan, meskipun berbagai kegiatan pengawasan seperti rapat dengar pendapat, kunjungan kerja, inspeksi mendadak (*sidak*), dan penanganan pengaduan masyarakat telah terjadwal secara administratif, namun aktivitas-aktivitas tersebut cenderung berjalan sendiri-sendiri tanpa terintegrasi dalam suatu siklus pengawasan yang utuh³⁶. Artinya, tahapan penting seperti perencanaan pengawasan berbasis risiko, pelaksanaan yang terstruktur, pelaporan temuan, hingga tindak lanjut dan evaluasi, tidak berjalan secara berurutan dan saling terkait. Hal ini menyebabkan pengawasan lebih bersifat reaktif dan insidental, bukan merupakan proses berkelanjutan yang dirancang untuk mencegah dan memperbaiki penyimpangan secara fundamental.³⁷

Alat perlengkapan DPRD, yang meliputi Badan Musyawarah (Bamus), Pimpinan DPRD, Komisi, Badan Legislasi Daerah (Balegda), Badan Anggaran (Banggar), dan Panitia Khusus (Pansus), memiliki peran yang sangat sentral dan spesifik dalam mendukung efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan. Secara struktural, alat-alat perlengkapan ini berfungsi

sebagai mesin penggerak operasional DPRD yang mentransformasikan kewenangan normatif menjadi aksi pengawasan yang konkret. Sebagai contoh, Badan Musyawarah (Bamus) berperan dalam menentukan arah strategis dan skala prioritas program pengawasan DPRD untuk satu tahun masa sidang, sehingga pengawasan tidak dilakukan secara sporadis tetapi terencana dan teratur. Sementara itu, Pimpinan DPRD bertanggung jawab dalam mengoordinasikan seluruh alat perlengkapan dan mewakili DPRD dalam interaksi politik dengan eksekutif, termasuk dalam menyampaikan hasil atau rekomendasi pengawasan.³⁸

Pada level yang lebih teknis, Komisi-Komisi sebagai ujung tombak DPRD memegang peran paling langsung dalam pelaksanaan pengawasan sehari-hari. Setiap komisi membidangi urusan tertentu yang sejalan dengan bidang pemerintahan daerah, sehingga mereka melakukan pengawasan spesifik terhadap dinas atau instansi teknis di bidangnya. Melalui rapat kerja, kunjungan lapangan, dan pemantauan laporan, komisi mengumpulkan informasi dan mendeteksi potensi penyimpangan. Temuan dari komisi kemudian dapat diangkat ke tingkat yang lebih tinggi. Di sisi lain, Badan Anggaran (Banggar) memiliki peran pengawasan yang khusus dan kritis terhadap implementasi APBD, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban keuangan daerah.

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD tidak dapat dilepaskan dari faktor politik dan konfigurasi kelembagaan di tingkat daerah.³⁹ Kedudukan DPRD sebagai lembaga politik yang anggotanya berasal dari partai politik membawa konsekuensi logis terhadap dinamika hubungannya dengan kepala daerah, yang juga merupakan produk dari proses politik elektoral. Dalam konteks ini, pengawasan tidak lagi hanya menjadi persoalan teknis-yuridis, tetapi juga sebuah

³⁶ Anam dan Anwar, *Efektivitas Fungsi Pengawasan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Reformasi, Vol. 10, No. 1, 2020, ISSN 2088-7469 (Print), ISSN 2407-6864 (Online).

³⁷ S. Anam, "Efektivitas Fungsi Pengawasan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah," *Reformasi* 10, no. 1 (2020): 7–9, ISSN 2088-7469 (Print), ISSN 2407-6864 (Online). <https://jurnal.unitri.ac.id/index.php/reformasi/index>.

³⁸ Arifin Muhammad dan Hasan Basri, "Efektivitas Fungsi Pengawasan DPRD Provinsi Sulawesi Selatan terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)," *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 16, no. 3 (2023): 221–223, <https://doi.org/10.36555/jip.v16i3.1256>.

³⁹ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Part Two, Chapter 1: The Influence of Parties on the Structure of the State (London: Methuen & Co, 1954), 203–207.

interaksi politik yang kompleks. Apabila kepala daerah dan mayoritas anggota DPRD berasal dari atau didukung oleh koalisi partai politik yang sama, maka hubungan tersebut cenderung bersifat kooperatif-kolaboratif.⁴⁰ Di satu sisi, kondisi ini dapat mempermudah komunikasi dan penyelesaian masalah, namun di sisi lain sangat berpotensi mengikis independensi dan kekritisian DPRD. Fungsi pengawasan dapat bergeser dari upaya kontrol menjadi sekadar legitimasi formal atas kebijakan eksekutif, atau bahkan tidak dijalankan secara optimal untuk menghindari konflik internal koalisi.

3. *Temuan Praktik Pengawasan DPRD dalam Pencegahan Penyimpangan*

Bentuk penyimpangan dalam pelaksanaan undang-undang di daerah dapat dicermati secara konkret melalui kasus tindak pidana korupsi yang melibatkan mayoritas anggota DPRD Kota Malang pada tahun 2018. Dalam perkara tersebut, 41 dari 45 anggota DPRD ditetapkan sebagai tersangka dan diproses hukum oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) karena terbukti menerima suap terkait pembahasan dan persetujuan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD-P).⁴¹ Kasus ini menunjukkan sebuah penyimpangan struktural, di mana fungsi pengawasan dan fungsi anggaran DPRD tidak dijalankan sebagai mekanisme pengendalian terhadap kebijakan eksekutif, melainkan justru terdistorsi menjadi sarana kompromi dan transaksi politik antara legislatif dan eksekutif di tingkat daerah. Penyimpangan ini bukan lagi sekadar pelanggaran prosedur, tetapi merupakan pengkhianatan terhadap mandat konstitusional DPRD sebagai penjaga keuangan daerah dan pengawas eksekutif.⁴²

⁴⁰ Muhammad Tri Andika Kurniawan dan Suseela Chandra Devi, "Clientelism and the Erosion of Legislative Oversight: Examining the House of Representative (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) Role under President Joko Widodo (2014–2024)," *Jurnal Wacana Politik (JWP)* 10, no. 3 (2025): 403–405, <https://doi.org/10.24198/jwp.v10i3.65599>.

⁴¹ Diakses melalui: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-45405591>

⁴² "61 Kepala Daerah Jadi Tersangka Korupsi Pada 2021-2023, ICW: Lingkaran Setan Sejak Awal," *Tempo.Co*, 2025. (Meskipun bukan kasus spesifik Malang, laporan ini memberikan konteks umum

Berdasarkan kasus tindak pidana korupsi DPRD Kota Malang tahun 2018, di mana 41 dari 45 anggota terlibat menerima suap dalam pembahasan APBD-P, dapat dianalisis bahwa mekanisme respons internal DPRD terhadap dugaan penyimpangan sama sekali tidak berfungsi. Kasus ini mengungkap kegagalan sistemik dalam fungsi *self-correction* dan pengawasan internal lembaga.⁴³ Alih-alih memproses dugaan penyimpangan melalui mekanisme etik atau hak angket internal, seluruh struktur lembaga justru terkooptasi dalam skema korupsi yang melibatkan eksekutif daerah. Respons yang seharusnya diberikan, seperti pembentukan pansus investigasi atau pelaporan kepada aparat penegak hukum, tidak pernah muncul karena penyimpangan dilakukan secara kolektif dan sistematis oleh mayoritas anggota. Hal ini menunjukkan bahwa ketika integritas lembaga telah rusak secara masif, mekanisme pengawasan dan respons internal menjadi tidak bermakna.

Pola lain yang menonjol adalah ketergantungan pada mekanisme pengawasan eksternal dalam mengungkap penyimpangan serius. Terungkapnya kasus Malang oleh KPK, bukan melalui mekanisme internal DPRD, menunjukkan keterbatasan kapasitas pengawasan mandiri lembaga tersebut. Pengawasan internal cenderung bersifat reaktif, tidak sistematis, dan kurang independen, terutama ketika penyimpangan terjadi secara kolektif atau melibatkan banyak anggota.

Pembahasan : Implikasi Yuridis Pengawasan DPRD terhadap Pencegahan Penyimpangan Pelaksanaan Undang-Undang

1. Efektivitas Pengawasan DPRD dalam Perspektif Hukum

Secara normatif, pengaturan hukum fungsi pengawasan DPRD telah memberikan dasar kewenangan yang sah dan legitimasi konstitusional yang kuat melalui UU No. 17/2014 dan UU No. 23/2014.⁴⁴ Namun,

tentang budaya korupsi di tingkat daerah yang melibatkan kepala daerah dan DPRD).

⁴³ Diakses melalui: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-45405591>

⁴⁴ Republik Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD" (Jakarta: Lembaran Negara

efektivitas yuridis dari kewenangan ini masih menyisakan persoalan mendasar, terutama terkait implementasinya yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan penyimpangan fungsi. Ketiadaan peraturan pelaksana yang teknis dan operasional menyebabkan pengawasan seringkali berjalan tanpa standar prosedur yang baku, mekanisme akuntabilitas yang terstruktur, dan sistem pemantauan yang independen. Akibatnya, fungsi pengawasan DPRD belum sepenuhnya berfungsi secara optimal sebagai instrumen pencegahan penyimpangan pelaksanaan undang-undang di tingkat pemerintahan daerah, sehingga prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) dan mekanisme *checks and balances* dalam praktiknya belum terwujud secara maksimal.

Efektivitas fungsi pengawasan DPRD ditentukan oleh interaksi kompleks antara faktor pendukung dan penghambat, baik yang bersifat yuridis, kelembagaan, maupun politis. Secara yuridis, faktor penghambat utama terletak pada karakter pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang masih bersifat umum dan normatif. Ketiadaan peraturan pelaksana yang teknis dan operasional menyebabkan tidak adanya standar baku, mekanisme akuntabilitas yang terstruktur, serta sistem pengawasan balik (*meta-oversight*) terhadap pelaksanaan kewenangan pengawasan itu sendiri. Akibatnya, terjadi kesenjangan signifikan antara norma dan praktik, di mana pelaksanaan pengawasan sangat bergantung pada interpretasi subjektif dan konfigurasi politik lokal, bukan pada parameter hukum yang objektif dan terukur.

2. Keterbatasan Kewenangan DPRD dalam Pencegahan Penyimpangan

Secara konseptual, garis pemisah antara kewenangan pengawasan DPRD dan ruang gerak eksekutif daerah semestinya jelas, ditentukan oleh norma hukum yang tegas.⁴⁵ Dalam negara hukum (*rechtsstaat*), fungsi pengawasan DPRD pada hakikatnya

merupakan instrumen yuridis untuk memastikan seluruh tindakan pemerintah daerah berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip pemerintahan yang baik.⁴⁶ Batas idealnya terletak pada penilaian atas kepatuhan hukum, akuntabilitas keuangan, dan capaian kinerja pelayanan publik, tanpa memasuki ranah teknis operasional yang menjadi otoritas penuh eksekutif.

Kasus korupsi DPRD Kota Malang, yang akhirnya diungkap dan diproses oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), secara tegas membuktikan kegagalan total sistem pengawasan internal di tingkat daerah. Fakta bahwa praktik korupsi sistematis dapat melibatkan 41 dari 45 anggota dewan menunjukkan bahwa seluruh mekanisme pengawasan mandiri baik fungsi DPRD terhadap eksekutif (*checks and balances*) maupun mekanisme pengendalian internal di dalam kelembagaan DPRD itu sendiri (*self-policing*) telah mengalami kelumpuhan.⁴⁷ Dengan demikian, pencegahan dan penindakan penyimpangan akhirnya sepenuhnya bergantung pada intervensi aparat penegak hukum eksternal.

Ketergantungan ini menciptakan kerentanan struktural dalam sistem pengawasan pemerintahan daerah. Keterbatasan sumber daya, jangkauan, dan kapasitas lembaga pengawas eksternal seperti KPK atau BPK menyebabkan tidak semua potensi penyimpangan dapat terdeteksi dan ditindak. Akibatnya, efektivitas penegakan hukum menjadi sangat spasial dan tidak merata, bergantung pada prioritas dan kemampuan lembaga eksternal tersebut. Kondisi ini memperparah *deterrence gap*, di mana para pelaku potensial mungkin merasa "aman" selama tidak menjadi target utama pengawasan eksternal. Oleh karena itu, reformasi kelembagaan yang memperkuat kapasitas dan independensi pengawasan internal DPRD menjadi kebutuhan mendesak agar tidak selalu menggantungkan

Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, 2014), Pasal 371.

⁴⁵ Anam dan Anwar, *Efektivitas Fungsi Pengawasan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Reformasi, Vol. 10, No. 1, 2020, ISSN 2088-7469 (Print), ISSN 2407-6864 (Online).
<https://jurnal.unitri.ac.id/index.php/reformasi/index>

⁴⁶ Friedrich Julius Stahl, *Die Philosophie des Rechts* (Heidelberg: J. C. B. Mohr, 1830).

⁴⁷ Komisi Pemberantasan Korupsi, "KPK Dorong Penguatan Integritas DPRD Bukittinggi Dan Batam Untuk Cegah Korupsi," <https://kpk.go.id/Id/Ruang-Informasi/Berita/Kpk-Dorong-Penguatan-Integritas-Dprd-Bukittinggi-Dan-Batam-Untuk-Cegah-Korupsi>, 2024.

akuntabilitas penyelenggaraan negara pada intervensi dari luar sistem.

3. *Implikasi Hukum terhadap Pencegahan Penyimpangan*

Berdasarkan analisis empiris, konsekuensi hukum dari hasil pengawasan DPRD dinilai sangat lemah dan tidak memiliki daya paksa yang berarti. Kelemahan ini merupakan dampak langsung dari pelaksanaan fungsi pengawasan yang kerap bersifat formalistik dan terjebak dalam pola relasi transaksional. Seperti terlihat dalam kasus DPRD Kota Malang, proses pengawasan yang seharusnya menghasilkan temuan korektif justru berubah menjadi ruang negosiasi kepentingan politik antara legislatif dan eksekutif. Dalam pola seperti ini, laporan atau rekomendasi pengawasan tidak dimaksudkan sebagai dasar penegakan hukum yang tegas, melainkan lebih sering berfungsi sebagai alat tawar politik.

Dalam kerangka *good governance*, pengawasan DPRD seharusnya berperan sebagai instrumen kunci untuk mewujudkan tiga pilar utama: akuntabilitas, transparansi, dan kepatuhan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara normatif, melalui fungsi pengawasannya, DPRD diharapkan dapat memastikan bahwa setiap kebijakan dan penggunaan sumber daya publik dipertanggungjawabkan dengan benar (*akuntabilitas*), proses pemerintahan berjalan terbuka dan dapat diakses publik (*transparansi*), serta seluruh tindakan eksekutif sesuai dengan peraturan perundang-undangan (*kepatuhan hukum*). Dengan demikian, pengawasan yang efektif merupakan prasyarat bagi terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Upaya merealisasikan peran pengawasan DPRD dalam *good governance* memerlukan transformasi mendasar, baik secara kelembagaan maupun kultural. Diperlukan penguatan kapasitas DPRD untuk melakukan pengawasan yang berbasis bukti dan independen, penyediaan akses informasi publik yang lebih luas, serta penciptaan mekanisme yang memastikan hasil pengawasan ditindaklanjuti secara nyata. Hanya dengan cara ini, pengawasan DPRD dapat bergeser dari sekadar ritual prosedural menjadi kekuatan pendorong utama bagi terwujudnya pemerintahan daerah yang

bersih, efektif, dan benar-benar melayani kepentingan publik.

Selain penguatan regulasi, diperlukan pula penegakan melalui penafsiran hukum yang progresif dan konsisten. Lembaga peradilan, khususnya Mahkamah Konstitusi, memiliki peran penting untuk memberikan kepastian hukum melalui putusan-putusan yang memperjelas batas kewenangan dan tanggung jawab DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Penafsiran hukum yang menegaskan bahwa hasil pengawasan tertentu—seperti rekomendasi dari hak angket memiliki konsekuensi hukum yang mengikat dapat menjadi landasan untuk meningkatkan efektivitas dan otoritas lembaga perwakilan daerah ini.

Berdasarkan hal tersebut, temuan dalam penelitian ini tidak hanya berfungsi sebagai kritik, tetapi juga menjadi landasan yuridis yang kuat bagi perumusan solusi dan pembenahan norma hukum di masa mendatang. Pembenahan ini harus diarahkan pada penciptaan sistem pengawasan DPRD yang komprehensif dan berkelanjutan, di mana setiap tahapan memiliki aturan yang jelas dan mekanisme pertanggungjawaban yang transparan. Hanya dengan fondasi regulasi dan penafsiran hukum yang solid, fungsi pengawasan DPRD dapat menjadi instrumen yang efektif dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik.

4. *Perumusan Analisis dan Solusi Hukum*

Berdasarkan hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam praktik pemerintahan daerah, dapat diidentifikasi adanya kesenjangan antara pengaturan normatif (*das sollen*) dan realitas pelaksanaan (*das sein*). Secara normatif, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah memberikan landasan hukum bagi DPRD untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah dan pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari mekanisme *checks and balances*. Namun, dalam praktik, kewenangan tersebut belum sepenuhnya diwujudkan secara efektif sebagai instrumen pengendalian kekuasaan dan pencegahan penyimpangan pelaksanaan undang-undang.

Penguatan kapasitas dan profesionalisme anggota DPRD merupakan prasyarat utama bagi terlaksananya fungsi pengawasan yang efektif dan akuntabel. Secara teoritis, pengawasan legislatif menuntut kemampuan untuk menilai legalitas, rasionalitas kebijakan, serta dampak kebijakan publik terhadap kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, anggota DPRD dituntut memiliki pemahaman yang memadai mengenai hukum pemerintahan daerah, hukum keuangan negara, serta prinsip-prinsip akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan yang baik⁴⁸.

Selain peningkatan kapasitas individu, penguatan kelembagaan DPRD juga memerlukan penataan mekanisme internal pengawasan yang lebih sistematis dan berkelanjutan.⁴⁹ Mekanisme pengawasan DPRD perlu diarahkan pada pembentukan prosedur kerja yang jelas, terukur, dan berkelanjutan, sehingga pengawasan tidak hanya bersifat insidental atau reaktif semata. Penataan mekanisme internal ini penting untuk memastikan bahwa setiap kegiatan pengawasan memiliki tujuan yang jelas, indikator penilaian yang terukur, serta tindak lanjut yang dapat dipertanggungjawabkan secara kelembagaan.

Penguatan kelembagaan DPRD juga harus mencakup penegasan etika kelembagaan dan independensi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan.⁵⁰ Sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPRD dituntut untuk menjaga jarak yang proporsional dengan kekuasaan eksekutif agar fungsi pengawasan tidak terdistorsi oleh relasi politik yang kompromistis. Etika kelembagaan yang kuat diperlukan untuk memastikan bahwa pengawasan dijalankan dengan integritas, objektivitas, dan orientasi

pada kepentingan publik, bukan sebagai sarana tawar-menawar politik.

Penguatan kelembagaan DPRD sebagaimana dirumuskan di atas memiliki implikasi langsung terhadap praktik pelaksanaan fungsi pengawasan di daerah.⁵¹ Dengan kapasitas kelembagaan yang memadai, mekanisme pengawasan yang tertata, desain masa jabatan yang mendukung independensi, serta etika kelembagaan yang kuat, DPRD diharapkan mampu menjalankan fungsi pengawasan secara lebih substantif, independen, dan akuntabel.

Pengawasan tidak lagi dipahami sebagai formalitas prosedural, melainkan sebagai instrumen hukum yang berfungsi untuk menjamin kepatuhan pemerintah daerah terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip negara hukum. Dengan demikian, solusi kelembagaan yang dirumuskan dalam penelitian ini menegaskan bahwa penguatan fungsi pengawasan DPRD harus ditempatkan dalam kerangka pembenahan normatif dan institusional yang berkelanjutan. Kerangka analisis ini sekaligus menjadi dasar yuridis dan teoritis bagi perumusan rekonstruksi norma hukum pada bab selanjutnya, guna mengembalikan fungsi pengawasan DPRD pada esensinya sebagai instrumen pencegahan penyimpangan pelaksanaan undang-undang dan perlindungan kepentingan publik dalam pelayanan public serta penyelenggaraan pemerintahan daerah.

D. KESIMPULAN

Pengaturan fungsi pengawasan DPRD didasarkan pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang bersifat saling melengkapi. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 berfungsi sebagai *lex generalis* yang menetapkan pengawasan sebagai fungsi konstitusional DPRD beserta instrumen pelaksanaannya, sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai *lex specialis* mengatur konteks pelaksanaan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk kedudukan DPRD serta objek

⁴⁸ Muhammad Farid Ma'ruf, "Kompetensi Anggota DPRD dalam Mendukung Fungsi Pengawasan terhadap Pemerintah Daerah", Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik, Vol. 4, No. 1 (2019): 55–66, <https://doi.org/10.25077/jakp.4.1.55-66.2019>

⁴⁹ Kenneth A Shepsle and Barry R Weingast, *The Legislative Design of Organizational Structure, Chapter 4: Institutional Arrangements and Legislative Performance* (Chicago: University of Chicago Press, 1987).hlm.85-113.

⁵⁰ Leo W J C Huberts, *Institutional Integrity and Corruption in Public Organizations, Chapter 3: Ethical Foundations of Public Institutions* (London: Routledge, 2018).hlm.98-102.

⁵¹ Douglass C North, *Institutional Change and Economic Performance, Chapter 6: The Dynamics of Institutional Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).hlm.89-124.

pengawasan terhadap peraturan daerah, APBD, dan kebijakan kepala daerah.

Namun demikian, pengaturan normatif tersebut masih bersifat umum dan belum didukung oleh regulasi teknis-operasional yang memadai. Kondisi ini menimbulkan *vage normen*, ketiadaan standar substansi dan prosedur pengawasan, tidak adanya mekanisme tindak lanjut yang jelas dan mengikat, serta lemahnya pengaturan mengenai akuntabilitas kelembagaan DPRD, termasuk belum diaturnya mekanisme pengawasan balik, pengendalian konflik kepentingan, dan pembatasan masa jabatan anggota DPRD. Akibatnya, pengaturan fungsi pengawasan lebih menekankan aspek legitimasi formal, sementara efektivitas substantif dan daya paksa hukumnya belum memadai.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara pengaturan normatif (*das sollen*) dan realitas di lapangan (*das sein*). Secara prosedural, pengawasan dilakukan melalui rapat kerja, kunjungan lapangan, dan pembahasan laporan, namun secara substantif sering bersifat formalistik, reaktif, dan tidak sistematis. Selain itu, efektivitas pengawasan sangat dipengaruhi oleh dinamika politik lokal, di mana hubungan harmonis antara DPRD dan kepala daerah cenderung melemahkan fungsi kontrol menjadi alat legitimasi kebijakan eksekutif, sedangkan kondisi *divided government* berpotensi menjadikan pengawasan sebagai instrumen tekanan atau konfrontasi politik. Kondisi ini menunjukkan adanya pergeseran legitimasi fungsi pengawasan dari instrumen pengendalian kekuasaan menjadi sarana legitimasi atau tekanan politik.

Kondisi ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan DPRD belum efektif sebagai instrumen pengendalian kekuasaan dan pencegahan penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara yuridis, keadaan ini mencerminkan kelemahan desain normatif dan kelembagaan yang mendorong terjadinya pergeseran fungsi pengawasan dari instrumen kontrol menjadi sarana legitimasi atau tekanan politik. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi pengaturan hukum fungsi pengawasan

DPRD melalui penetapan standar pengawasan yang baku, penguatan daya ikat dan mekanisme tindak lanjut rekomendasi, pengembangan sistem akuntabilitas dan pengawasan balik terhadap DPRD, serta pengaturan pencegahan konflik kepentingan dan pembatasan masa jabatan, agar fungsi pengawasan dapat berjalan efektif dalam kerangka negara hukum dan mekanisme checks and balances.

E. DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2019.
- Dicey, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Lecture IV: The Rule of Law. London: Macmillan and Co, 1885.
- Fajar, Mukti, dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Hadjon, Philipus M. *Hukum Administrasi dan Good Governance*, ed. oleh S. Martosoewignjo, B. Oetomo, dan Indroharto. Bagian 3: Mekanisme Pengawasan dalam Good Governance. Jakarta: Universitas Trisakti, 2005.
- . *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Surabaya: Bina Ilmu, 2007.
- Huberts, Leo W. J. C. *Institutional Integrity and Corruption in Public Organizations*, Chapter 3: Ethical Foundations of Public Institutions. London: Routledge, 2018.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*, Chapter 4: Political Corruption and Political Decay. New Haven: Yale University Press, 1968.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017.
- North, Douglass C. *Institutional Change and Economic Performance*, Chapter 6: The Dynamics of Institutional Change. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

- Pressman, Jeffrey L., dan Aaron Wildavsky. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Chapter 1: The Complexity of Joint Action. Berkeley: University of California Press, 1973.
- Shepsle, Kenneth A., dan Barry R. Weingast. *The Legislative Design of Organizational Structure*, Chapter 4: Institutional Arrangements and Legislative Performance. Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001.
- Vago, Steven, dan Adie Nelson. *Law and Society: An Introduction*, Chapter 3: The Gap Between Law on the Books and Law in Action. New York: Routledge, 2021.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Indonesia, Republik. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*. Jakarta: Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, 2014.
- . *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Lembaran Negara Republik Indonesia, 2014.
- Jurnal Ilmiah dan Sumber Lainnya**
- Effendi, Muhamad Ridwan, Rihlah Nur Aulia, Amaliyah Amaliyah, dan Naila Fathiya Salsabila. “Integrasi Pendidikan Islam Berbasis Ilmu Sosial Profetik dalam Penguatan Keberagamaan Mahasiswa.” *Muttaqien: Indonesian Journal of Multidisciplinary Islamic Studies* 4, no. 2 (2023): 161–176. <https://doi.org/10.52593/mtq.04.2.06>.
- Faturrohman, Muhamad Chabib, Kukuh Sudarmanto, Muhammad Junaidi, dan Sukimin Sukimin. “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Peraturan Daerah.” *Journal Juridisch* 1, no. 1 (2023): 10–19. <https://doi.org/10.26623/jj.v1i1.6763>.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. “KPK Dorong Penguatan Integritas DPRD Bukittinggi dan Batam untuk Cegah Korupsi.” 2024.
- Madaniah, A., dan S. N. Rohmah. “Hubungan Islam dan Negara dalam Negara Hukum: Analisis Pemikiran Moh. Mahfud MD.” *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-I* 9, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v9i1.24789>.
- Manan, Bagir. “Fungsi Legislatif dalam Sistem Presidensial.” *Jurnal Konstitusi* 5, no. 2 (2008): 1–15.
- Mietzner, Marcus, dan Edward Aspinall. “Principal-Agent Problems in Legislative Oversight: The Case of Indonesian Local Legislatures.” *Journal of East Asian Studies* 20, no. 3 (2020): 345–368. <https://doi.org/10.1017/jea.2020.17>.
- Santoso, Topo, dan Yoga Asmara. “Analisis Kritis terhadap Regulasi Fungsi Pengawasan DPRD dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia.” *Jurnal Konstitusi* 18, no. 2 (2021): 245–268. <https://doi.org/10.31078/jk1823>.
- Tempo.co. “61 Kepala Daerah Jadi Tersangka Korupsi pada 2021–2023, ICW: Lingkaran Setan Sejak Awal.” 2025.