

MENGOPTIMALKAN TRIAS POLITIKA DAERAH: PERAN DPRD DALAM SISTEM CHECK AND BALANCES PEMERINTAHAN YANG AKUNTABEL

OLEH

LEPI ALI FIRMANSYAH, MP

(WAKIL KETUA DPRD KABUPATEN CIANJUR)

ABSTRAK

Kajian ini menganalisis kedudukan dan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam kerangka optimalisasi prinsip *checks and balances* sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan pendekatan yuridis-normatif dan analisis historis, penelitian ini menunjukkan bahwa kedudukan DPRD telah mengalami transformasi signifikan, dari model *executive heavy* pada era Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, menjadi *legislative heavy* dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, hingga akhirnya ditempatkan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Posisi ini menegaskan bahwa DPRD tidak lagi berfungsi sebagai lembaga legislatif dalam pengertian klasik ala Montesquieu, tetapi sebagai mitra sejajar kepala daerah yang menjalankan fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Penelitian ini menemukan bahwa mekanisme pengawasan DPRD diwujudkan melalui berbagai instrumen, antara lain pembahasan Raperda bersama eksekutif, evaluasi Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ), pembahasan Raperda Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD, penggunaan hak interpelasi, angket, dan hak menyatakan pendapat, serta pengawasan teknis komisi terhadap perangkat daerah. Seluruh instrumen tersebut membentuk pola *mutual control* yang memastikan penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan akuntabel, transparan, dan sesuai prinsip otonomi daerah. Kajian ini menegaskan bahwa penguatan kapasitas DPRD dan konsistensi pelaksanaan fungsi pengawasan merupakan kunci untuk mengoptimalkan sistem *checks and balances* dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik.

Kata kunci:

DPRD, pemerintahan daerah, checks and balances, trias politica.

PENDAHULUAN

Konstitusi Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya, bertujuan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan penguatan peran serta masyarakat dalam pemerintahan. Sebagai *the higher law*, UUD NRI 1945 memberi kerangka dasar bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh kepala daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (Asshiddiqie, 2006). DPRD, dalam konstruksi tersebut, bukan sekadar lembaga representatif, melainkan unsur pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi-fungsi kunci dalam proses kontrol kekuasaan.

Kedudukan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah ditegaskan melalui Pasal 148 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa DPRD kabupaten/kota

merupakan penyelenggara pemerintahan daerah. Penegasan ini menjadi puncak evolusi panjang posisi dan fungsi DPRD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Secara historis, pengaturan mengenai DPRD mengalami dinamika yang cukup signifikan. Pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, DPRD ditempatkan sebagai bagian dari pemerintah daerah dan secara politis berada dalam orbit kekuasaan eksekutif pusat (Soehino, 1993). Transformasi besar terjadi pasca-reformasi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menempatkan DPRD sebagai *local legislative body*, menghadirkan konfigurasi kekuasaan daerah yang *legislative heavy* dan pada praktiknya memunculkan relasi yang tidak selalu harmonis antara kepala daerah dan DPRD (Sutedi, 2011).

Perubahan berikutnya terjadi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menghapus frasa “badan legislatif daerah”, tetapi tetap mempertahankan fungsi legislasi DPRD. Reformulasi paling tegas kemudian ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang mengeluarkan nomenklatur “legislasi” dari fungsi-fungsi DPRD, namun tetap menyematkan tiga fungsi strategis DPRD, yaitu fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (Pasal 149 ayat (1)). Ketiga fungsi ini kemudian dipertegas oleh PP Nomor 12 Tahun 2018 yang memuat tata tertib penyelenggaraan fungsi DPRD dalam kerangka pemerintahan daerah modern.

Dalam konteks kekuasaan modern, ketiga fungsi DPRD tersebut membentuk mekanisme *checks and balances* di tingkat lokal. Konsep *trias politika* yang dikembangkan oleh Montesquieu tidak diterapkan secara kaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, tetapi prinsip pembagian dan pembatasan kekuasaan tetap menjadi asas fundamental dalam desain pemerintahan daerah. Oleh karena itu, DPRD memegang peranan penting sebagai lembaga pengawas utama terhadap tindakan dan kebijakan kepala daerah, sekaligus mitra dalam proses legislasi dan penyusunan anggaran daerah (Huda, 2010).

Mekanisme *checks and balances* tersebut diwujudkan melalui serangkaian aktivitas kelembagaan DPRD dalam lanskap tri fungsi DPRD, antara lain pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), evaluasi dan persetujuan Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD, penilaian terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepala daerah, pengawasan jalannya pemerintahan melalui alat kelengkapan DPRD, serta pelaksanaan hak interpleksi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Melalui fungsi-fungsi ini, DPRD diharapkan mampu memastikan bahwa setiap kebijakan daerah sejalan dengan prinsip akuntabilitas publik, efektivitas anggaran, dan kepatuhan pada norma hukum yang berlaku.

Namun, berbagai penelitian menunjukkan bahwa efektivitas *checks and balances* DPRD di banyak daerah masih menghadapi tantangan, seperti keterbatasan kapasitas kelembagaan, relasi politik yang terlalu dekat dengan eksekutif, dan lemahnya kualitas analisis kebijakan (Afriadi, 2021). Hal ini membuat reformulasi dan penguatan peran DPRD menjadi agenda penting untuk memastikan terselenggaranya pemerintahan daerah yang akuntabel, responsif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Berdasarkan uraian tersebut, kajian ini bertujuan menganalisis bagaimana optimalisasi *trias politika* di tingkat daerah dapat diwujudkan melalui penguatan peran DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan, anggaran, dan pembentukan peraturan daerah sebagai instrumen utama *checks and balances* terhadap kekuasaan eksekutif.

ANALISIS KAJIAN

Kedudukan DPRD dalam Sistem Pemerintahan di Daerah

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sistem pemerintahan daerah mengalami perkembangan yang signifikan seiring perubahan desain ketatanegaraan Indonesia. Dalam konstruksi ketatanegaraan modern pasca UUD 1945 hasil amandemen, DPRD tidak lagi dimaknai sebagai lembaga legislatif dalam pengertian klasik sebagaimana dianut dalam teori *trias politica* Montesquieu yang membagi kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan yang terpisah: legislatif, eksekutif, dan yudikatif (Montesquieu,). Pemisahan kekuasaan ini pada dasarnya dilakukan untuk mencegah konsentrasi kekuasaan yang berpotensi menimbulkan tirani, dan untuk menjamin mekanisme saling mengawasi (*checks and balances*) antarlembaga.

Namun, penerapan *trias politica* dalam sistem pemerintahan Indonesia, khususnya pada tataran pemerintahan daerah, tidak bersifat rigid. Desain konstitusional Indonesia lahir dari tradisi *mixed system*, di mana pembagian kekuasaan tidak dipisahkan secara mutlak, tetapi diatur dalam kerangka pembagian fungsi dan pertanggungjawaban antarorgan negara (Asshiddiqie, 2006). Oleh karena itu, DPRD tidak ditempatkan sebagai lembaga legislatif murni, melainkan sebagai bagian dari unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama kepala daerah.

Dari sisi historis-yuridis, perkembangan pengaturan DPRD menunjukkan perubahan paradigma yang cukup signifikan baik dari sisi kedudukan maupun desain kelembagaan, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menempatkan DPRD sebagai bagian dari pemerintah daerah, sehingga melekat sebagai organ eksekutif daerah. Pada masa ini, struktur politik yang sentralistis membatasi independensi DPRD.
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pasca reformasi menggeser posisi DPRD menjadi *local legislative body* dengan kekuasaan yang sangat kuat (*legislative heavy*). DPRD berdiri sebagai lembaga yang berhadapan secara diametral dengan kepala daerah, bahkan diberikan kewenangan memilih dan memberhentikan kepala daerah (Juanda, 2004). Praktik ini menciptakan hubungan kekuasaan yang tidak stabil.
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menghapus frasa “legislatif” tetapi mempertahankan fungsi legislasi, menghasilkan model “semi-legislatif” namun tetap menempatkan DPRD dalam orbit *checks and balances*.
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi puncak reformulasi dengan secara tegas menetapkan bahwa DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 148 ayat (1)), sekaligus menghilangkan nomenklatur fungsi legislasi sebagai fungsi legislatif klasik.

Dengan demikian, DPRD tidak lagi diposisikan sebagai lembaga legislatif daerah yang berdiri sendiri, tetapi sebagai mitra sejajar kepala daerah yang bersama-sama menjalankan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya.

Kedudukan DPRD sebagai Mitra Pemerintah Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, struktur pemerintahan daerah dibangun melalui hubungan kemitraan antara DPRD dan kepala daerah. Hal ini sesuai dengan pandangan Bagir Manan bahwa karakter pemerintahan daerah di Indonesia tidak memungkinkan penerapan *separation of power* secara kaku, melainkan

pembagian fungsi yang saling melengkapi demi efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah (Bagir Manan, 2001).

Dalam konteks pemerintahan daerah kedudukan sebagai mitra sejajar bermakna dua hal:

1. Tidak ada subordinasi antara DPRD dan kepala daerah, sehingga kedua organ memiliki kesetaraan fungsi dalam memutuskan kebijakan strategis daerah. Hal ini ditegaskan pula dalam kajian Budiyono (2013) yang menyatakan bahwa DPRD merupakan bagian dari pemerintah daerah dan memiliki peran sentral dalam mekanisme checks and balances guna mewujudkan *good governance*.
2. Hubungan DPRD dengan kepala daerah merupakan hubungan saling mengawasi, bukan hubungan vertikal. DPRD memiliki fungsi kritikal dalam memastikan kebijakan eksekutif berjalan akuntabel, transparan, dan sesuai koridor hukum.

Dengan demikian, dalam sistem ini, DPRD menjalankan tiga fungsi pokok sebagaimana diatur dalam Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, yaitu:

1. fungsi pembentukan peraturan daerah;
2. fungsi anggaran;
3. Fungsi pengawasan

Meskipun fungsi pertama disebut pembentukan Perda, hal ini tidak identik dengan fungsi legislasi dalam pengertian Montesquieu, karena:

1. DPRD tidak memegang kewenangan legislasi tunggal;
2. pembentukan Perda wajib dilakukan bersama eksekutif;
3. peraturan daerah tidak dapat dianggap sebagai *produk legislatif* mandiri.

Dengan demikian pergeseran kedudukan DPRD dari lembaga legislatif klasik menuju unsur pemerintahan daerah berdampak pada model checks and balances di tingkat lokal. Dalam perspektif Montesquieu, pengawasan dilakukan antar cabang kekuasaan yang dipisahkan. Namun dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia mengalami beberapa distingsi, antara lain: (1) Pengawasan dilakukan dalam hubungan kemitraan, bukan oposisi; (2) Mekanisme kontrol lebih berkarakter *mutual control* dibanding *checks and balances* klasik; (3) Fungsi DPRD lebih menekankan akuntabilitas kebijakan, bukan pemisahan kekuasaan.

Sementara itu dalam realitas-yuridis DPRD menjalankan fungsi pengawasan sebagai bagian dari pelaksanaan prinsip *check and balances* di daerah yang diwujudkan dalam beberapa hal berikut:

1. Pembahasan Raperda

Dalam sistem pemerintahan daerah, mekanisme pembentukan Peraturan Daerah dirancang untuk memastikan adanya keseimbangan kekuasaan antara kepala daerah dan DPRD. Ketentuan Pasal 56 ayat (1) jo. Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara tegas menetapkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD maupun dari Bupati/Wali Kota. Pengaturan ini menunjukkan bahwa kewenangan untuk menginisiasi regulasi daerah tidak dimonopoli satu organ, tetapi dibagi secara proporsional sebagai implementasi prinsip *checks and balances*.

Meskipun usulan Raperda dapat berasal dari dua sumber, proses yang paling penting adalah pembahasan bersama antara DPRD dan pemerintah daerah. Pembahasan dilakukan melalui mekanisme yang bersifat kolektif-kolegial, di mana kedua pihak mengevaluasi substansi

regulasi, menilai dampak implementatif, serta memastikan kesesuaiannya dengan kepentingan publik dan norma hukum yang lebih tinggi. Persetujuan Raperda hanya dapat dicapai apabila DPRD dan Bupati mencapai kesepakatan substansi yang sama.

Dengan demikian, pembahasan Raperda menjadi ruang dialog kebijakan sekaligus bentuk pengawasan normatif DPRD terhadap kebijakan eksekutif. Model ini menunjukkan bahwa Perda tidak lahir dari keputusan sepihak, tetapi melalui proses deliberatif yang mengikat kedua organ penyelenggara pemerintahan daerah, sehingga memperkuat akuntabilitas di tingkat lokal (Budiyo, 2013; Simanjuntak, 2020).

2. Pembahasan LKPJ

Salah satu wujud konkret pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah melalui mekanisme Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) yang wajib disampaikan oleh Bupati setiap akhir tahun anggaran. Ketentuan Pasal 19 ayat (1) PP Nomor 13 Tahun 2019 jo Pasal 18 ayat (1) Permendagri Nomor 18 Tahun 2020 menegaskan bahwa kepala daerah menyampaikan LKPJ kepada DPRD satu kali dalam satu tahun melalui rapat paripurna, paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kewajiban ini memastikan adanya pelaporan resmi mengenai kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Melalui penyampaian LKPJ, kepala daerah memberikan informasi komprehensif mengenai pelaksanaan program, kegiatan pembangunan, capaian indikator kinerja, serta kendala penyelenggaraan pemerintahan selama satu tahun anggaran. Bagi DPRD, dokumen ini berfungsi sebagai instrumen strategis untuk melakukan pengawasan politik dan evaluasi kinerja eksekutif, sekaligus menilai kesesuaian antara rencana pembangunan, alokasi anggaran, dan realisasi capaian yang telah dilaksanakan.

Setelah LKPJ disampaikan, DPRD berkewajiban melakukan pembahasan melalui alat kelengkapan yang ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD, untuk kemudian menyusun rekomendasi DPRD. Rekomendasi tersebut tidak hanya memuat catatan evaluatif, tetapi juga berisi arahan korektif yang harus ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dalam rangka memperbaiki kualitas penyelenggaraan pemerintahan, meningkatkan efektivitas program, dan memperkuat akuntabilitas publik pada tahun anggaran berikutnya.

3. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD di bidang keuangan daerah diwujudkan melalui pembahasan Raperda Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD. Sesuai Pasal 194 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, kepala daerah wajib menyampaikan Raperda tersebut kepada DPRD paling lambat enam bulan setelah tahun anggaran berakhir, lengkap dengan LKPD yang telah diaudit BPK, ikhtisar kinerja, dan laporan keuangan BUMD.

Sebagai tahap akhir siklus pengelolaan keuangan daerah, pertanggungjawaban APBD menjadi instrumen penting untuk menilai akuntabilitas penggunaan anggaran. Melalui pembahasannya, DPRD mengevaluasi kesesuaian realisasi anggaran dengan APBD yang telah ditetapkan, efektivitas pelaksanaan program, serta tindak lanjut temuan BPK. Dengan demikian, Raperda pertanggungjawaban APBD menjadi mekanisme pengawasan yang memastikan pengelolaan keuangan daerah berjalan transparan dan akuntabel.

4. Pelaksanaan Hak Interpelasi, Angket dan Menyatakan Pendapat

Selain melalui mekanisme reguler seperti pembahasan Raperda, LKPJ, dan pertanggungjawaban APBD, fungsi pengawasan DPRD juga diwujudkan melalui penggunaan hak-hak konstitusional DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 159 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Hak interpelasi digunakan DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan penting dan strategis yang berdampak luas pada masyarakat. Hak angket memberikan kewenangan kepada DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap dugaan pelanggaran atau penyimpangan kebijakan pemerintahan daerah. Sementara itu, hak menyatakan pendapat merupakan instrumen politik tertinggi DPRD untuk menyampaikan penilaian atau rekomendasi atas kebijakan kepala daerah, termasuk kemungkinan usulan pemberhentian apabila terjadi pelanggaran serius.

Ketiga hak tersebut merupakan bagian integral dari fungsi pengawasan DPRD karena memungkinkan DPRD melakukan kontrol mendalam terhadap tindakan dan kebijakan kepala daerah di luar siklus pengawasan rutin. Dengan mekanisme ini, DPRD dapat memastikan bahwa setiap kebijakan daerah berjalan sesuai hukum, mengedepankan kepentingan publik, serta selaras dengan prinsip akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan yang baik.

5. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Pemerintahan

Fungsi pengawasan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga dilaksanakan secara teknis oleh komisi-komisi DPRD melalui kemitraannya dengan perangkat daerah (OPD) yang menjadi ruang lingkup tugas masing-masing. Melalui mekanisme ini, DPRD melakukan pengawasan langsung terhadap pelaksanaan program, penggunaan anggaran, capaian kinerja, serta kepatuhan OPD terhadap kebijakan daerah dan peraturan perundang-undangan.

Komisi DPRD dapat meminta laporan, melakukan rapat kerja, rapat dengar pendapat, serta melakukan peninjauan lapangan bersama mitra OPD untuk memastikan bahwa kebijakan dan program berjalan sesuai rencana serta memberikan manfaat bagi masyarakat. Pengawasan komisi ini menjadi bagian penting dari sistem *checks and balances* karena menyediakan pengawasan yang lebih spesifik, mendalam terhadap fungsi eksekutif di tingkat perangkat daerah.

PENUTUP

Kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia tidak lagi dipahami sebagai lembaga legislatif klasik ala trias politica Montesquieu, melainkan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan bersama kepala daerah dalam kerangka *mixed system*. Desain konstitusional ini menempatkan DPRD sebagai mitra sejajar kepala daerah, di mana hubungan keduanya didasarkan pada prinsip kemitraan dan saling mengawasi, bukan pemisahan kekuasaan yang rigid.

Transformasi historis dari model *executive heavy* (UU 5/1974), *legislative heavy* (UU 22/1999), menuju model kemitraan (UU 23/2014) menunjukkan bahwa sistem pemerintahan daerah Indonesia bergerak menuju mekanisme mutual control. Dalam model ini, fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan berjalan dalam satu sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menuntut kolaborasi sekaligus kontrol antarlembaga.

Sebagai bagian dari *checks and balances*, DPRD melaksanakan fungsi pengawasan melalui beberapa mekanisme utama, yaitu: pembahasan Raperda bersama eksekutif, evaluasi LKPJ tahunan kepala daerah, pembahasan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, penggunaan hak-hak pengawasan (interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat), serta pengawasan teknis melalui komisi dan kemitraannya dengan OPD. Seluruh mekanisme tersebut memastikan bahwa kebijakan dan pelaksanaan pemerintahan daerah berjalan akuntabel, transparan, dan sejalan dengan prinsip otonomi daerah.

Daftar Pustaka

- Adnan, H. (2017). *Hukum Pemerintahan Daerah dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Kencana.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Bagir Manan. (2001). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Budiyono, S. (2013). "Peran DPRD dalam Mewujudkan Good Governance di Daerah." *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 8(2), 101–118.
- Huda, N. (2010). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Nusa Media.
- Juanda, H. (2004). *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Simanjuntak, M. (2020). "Pembentukan Peraturan Daerah dan Prinsip Checks and Balances di Pemerintahan Daerah." *Jurnal Hukum dan Pembangunan Daerah*, 12(1), 45–60.
- Soehino. (1993). *Hukum Tata Negara: Politik Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Liberty.