

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia secara konstitusional menegaskan dirinya sebagai negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.¹ Konsekuensinya, seluruh praktik penyelenggaraan kekuasaan seharusnya tunduk pada hukum, bukan pada kepentingan politik atau kehendak individu penguasa. Namun, dalam realitasnya prinsip negara hukum seringkali berhenti pada tataran normatif. Hukum belum sepenuhnya menjadi instrumen pengendali kekuasaan melainkan justru kerap dipengaruhi oleh kekuasaan itu sendiri. Kondisi ini menunjukkan adanya ketegangan antara apa yang seharusnya terjadi (*das sollen*) dengan apa yang terjadi (*das sein*) dalam praktik ketatanegaraan. Oleh karena itu, perlu dikaji bagaimana prinsip negara hukum benar-benar diimplementasikan, khususnya di tingkat daerah.

Negara Hukum menerapkan prinsip *Check and Balances* menjadi instrumen utama untuk mencegah konsentrasi kekuasaan. Secara teoritis, prinsip ini dirancang untuk memastikan tidak ada lembaga yang memiliki kekuasaan absolut. Namun dalam praktiknya, mekanisme ini tidak selalu berjalan efektif, justru yang sering terlihat adalah relasi antar lembaga seringkali tidak didasarkan pada fungsi pengawasan, tetapi pada kepentingan

¹ Sekretariat Jenderal MPR RI, “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” *Jdih.Bapeten.Go.Id*, 1945, 1–21, <https://jdih.bapeten.go.id/en/dokumen/peraturan/undang-undang-dasar-negara-republik-indonesia-tahun-1945>.

kompromi politik. Akibatnya, fungsi kontrol menjadi lemah dan cenderung sering terjadi formalitas belaka, Kondisi ini membuka ruang bagi munculnya dominasi kekuasaan secara terselubung menunjukkan bahwa *check and balances* belum terimplementasi secara substansial.

Permasalahan menjadi semakin kompleks ketika dikaitkan dengan sistem otonomi daerah. Desentralisasi yang seharusnya mendekatkan pelayanan kepada masyarakat justru dalam beberapa kasus memperkuat konsentrasi kekuasaan di tangan kepala daerah. Kewenangan yang luas tidak selalu diimbangi dengan sistem pengawasan yang kuat. Akibatnya, kepala daerah memiliki ruang yang sangat besar untuk mengendalikan kebijakan strategis. Menghadapi situasi ini, otonomi daerah berpotensi bergeser dari tujuan awalnya, alih-alih memperkuat demokrasi lokal, justru membuka peluang bagi praktik kekuasaan yang dominan.

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah mengatur pembagian kewenangan antara kepala daerah dan DPRD.² Kepala daerah bertindak sebagai eksekutif, sementara DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Relasi ini seharusnya mencerminkan keseimbangan kekuasaan, namun dalam praktiknya hubungan tersebut seringkali tidak berjalan seperti itu, DPRD tidak selalu mampu menjalankan fungsi pengawasan secara efektif, bahkan dalam beberapa kasus DPRD justru

² Maryvonne Lumley & James Wilkinson, "UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH," *Developing Employability for Business*, 201 Jurnal Serambi Hukum et al., "Tinjauan Hukum Negara Kesatuan Yang Menganut Sistem Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Dalam Penerapan Mekanisme Checks and Balances" 16, no. 01 (2023): 128–37.4.

berada dalam posisi yang subordinatif atau paling lemah dibanding kepala daerah.³ Hal ini menimbulkan pertanyaan serius terhadap efektivitas sistem kelembagaan yang ada apakah sudah benar - benar berjalan secara efektif.

Kewenangan kepala daerah yang luas, terutama dalam pengambilan keputusan strategis, menjadi salah satu faktor utama munculnya dominasi kekuasaan. Kewenangan tersebut mencakup pengelolaan anggaran, penentuan kebijakan publik, hingga pengangkatan pejabat daerah. Pada kondisi tertentu, kewenangan ini dapat dimanfaatkan untuk memperkuat posisi politik kepala daerah jika tidak diawasi secara ketat hal ini berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Ironisnya, mekanisme pengawasan yang ada seringkali tidak berjalan optimal mengakibatkan dominasi tersebut menjadi sulit dikontrol.

Fenomena dominasi kepala daerah dalam pengambilan keputusan strategis bukan lagi hal yang jarang terjadi melainkan cenderung sistematis. Banyak kebijakan penting yang diputuskan tanpa melibatkan DPRD secara maksimal, ini menunjukkan bahwa adanya pergeseran praktik dari demokrasi deliberatif menuju pola kepemimpinan yang lebih sentralistik karena pengambilan keputusan tidak berjalan secara partisipatif. Bahkan, dalam beberapa kasus, keputusan strategis lebih mencerminkan preferensi individu dari pada kepentingan publik. Kondisi ini jelas bertentangan dengan prinsip

³ Susandi Decapriu et al., "PEMBERLAKUAN ASAS PEMBAGIAN KEKUASAAN DALAM PRINSIP *CHECKS AND BALANCES* BERDASARKAN SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA DAN AMERIKA SERIKAT *Enforcement of The Distribution of Powers Principle In The Principle of Checks and Balances Based in Indonesia and United States Constitutional Systems*," n.d., 139–58.

check and balances, kalau hal seperti ini terus dibiarkan maka dapat merusak kualitas demokrasi di daerah.

Dominasi tersebut seringkali diperkuat oleh konfigurasi politik di daerah. Kepala daerah yang mempunyai dukungan kuat di DPRD cenderung memiliki kontrol yang lebih besar karena dapat lebih leluasa dalam pengambilan keputusan. Kondisi seperti ini DPRD dapat kehilangan independensinya sebagai lembaga pengawas relasi yang seharusnya bersifat kontrol berubah menjadi relasi kompromi politik, hal ini mengakibatkan fungsi pengawasan tidak berjalan secara kritis. Dengan demikian, *check and balances* hanya menjadi konsep normatif tanpa implementasi nyata. Dengan melihat realitas yang ada, dominasi kepala daerah juga berkorelasi dengan tingginya kasus korupsi di tingkat daerah. Banyak kepala daerah yang terjerat kasus hukum akibat penyalahgunaan kewenangan. Fakta ini menunjukkan bahwa sistem pengawasan yang ada belum efektif dalam mencegah penyimpangan kondisi ini tentu bertentangan dengan prinsip negara hukum karena hukum seharusnya dapat menjadi alat pengendali kekuasaan, Jika kekuasaan tidak dikontrol secara ketat, maka potensi penyalahgunaan akan selalu ada. Oleh karena itu, dominasi kekuasaan harus dipandang sebagai masalah serius dalam sistem pemerintahan daerah.

Dari perspektif yuridis, dominasi kepala daerah menimbulkan berbagai implikasi hukum yang signifikan, salah satunya adalah munculnya kebijakan yang tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Terdapat potensi pelanggaran prosedur atau tidak sesuai dengan peraturan

dalam pengambilan keputusan hal ini dapat berujung pada sengketa hukum, baik di ranah administrasi maupun pidana, dalam situasi seperti ini biasanya masyarakat yang jadi pihak yang dirugikan. Dalam konteks ini, hukum seharusnya berfungsi sebagai alat koreksi. Namun, jika mekanisme pengawasan lemah, maka pelanggaran tersebut sulit terdeteksi sejak awal.

Dominasi kekuasaan juga berdampak pada menurunnya kualitas akuntabilitas publik. Transparansi dalam pengambilan keputusan menjadi terbatas karena kurangnya kontrol eksternal. Akibatnya, masyarakat tidak memiliki akses yang memadai untuk mengawasi kebijakan pemerintah. Kondisi ini dapat menurunkan tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah. Padahal, kepercayaan publik merupakan elemen penting dalam legitimasi kekuasaan. Tanpa akuntabilitas yang kuat, pemerintahan akan kehilangan kredibilitasnya.

Berdasarkan perspektif hukum tata negara, kondisi ini menunjukkan adanya distorsi dalam prinsip pembagian kekuasaan. Kekuasaan yang seharusnya tersebar justru terkonsentrasi pada satu pihak bahkan dapat mengarah pada bentuk kekuasaan yang otoritarianisme lokal yang terselubung. Meskipun secara formal demokrasi tetap berjalan, namun secara substansial terjadi ketimpangan kekuasaan, kondisi ini menjadi masalah yang serius karena berbahaya bagi keberlangsungan demokrasi.

Permasalahan ini juga menunjukkan adanya kelemahan dalam desain kelembagaan pemerintahan daerah. Regulasi yang ada belum mampu menjamin berjalannya sistem *check and balances* secara efektif masih

terdapat celah hukum yang memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kewenangan, kelemahan ini diperparah dengan rendahnya kapasitas kelembagaan DPRD. Akibatnya, fungsi pengawasan tidak berjalan maksimal hal ini menunjukkan perlunya reformasi struktural dan regulatif. Secara akademik, fenomena ini menunjukkan adanya kesenjangan antara teori dan praktik dalam hukum tata negara. Prinsip *Check and Balances* yang ideal belum sepenuhnya terimplementasi di tingkat daerah, hal ini menjadi tantangan tersendiri dalam pengembangan ilmu hukum. Penelitian yang mendalam diperlukan untuk mengidentifikasi akar permasalahan juga penting untuk merumuskan solusi yang tepat.

Dari sisi praktis, penelitian ini penting untuk memberikan evaluasi terhadap kinerja pemerintahan daerah. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dasar perbaikan kebijakan agar dapat memperkuat sistem pengawasan yang ada. Dengan demikian diharapkan praktik dominasi kekuasaan dapat diminimalisir untuk dapat menciptakan pemerintahan yang lebih demokratis lebih akuntabel. Urgensi penelitian ini semakin terlihat jelas dari meningkatnya tuntutan publik terhadap transparansi dan akuntabilitas yang sejalan dengan SDGs 16 pemerintah yang transparan, dengan melihat kondisi sekarang masyarakat tidak lagi pasif tetapi sudah semakin aktif dan kritis dalam mengawasi kinerja pemerintah. Oleh karena itu, sistem pemerintahan harus mampu merespons tuntutan tersebut karena jika tidak, maka akan terjadi krisis kepercayaan, dalam konteks ini *Check and Balances*

menjadi sangat penting karena prinsip ini dapat menjadi alat untuk menjaga integritas kekuasaan.

Penelitian ini juga relevan dalam konteks penguatan demokrasi di tingkat daerah, demokrasi tidak hanya diukur dari proses pemilihan kepala daerah tetapi juga dari bagaimana kekuasaan tersebut dijalankan setelah itu, jika kekuasaan dijalankan secara dominan, maka demokrasi hanya bersifat prosedural. Oleh karena itu, perlu ada keseimbangan dalam praktik kekuasaan karena penting untuk menjaga kualitas demokrasi.

Melalui penelitian ini Penulis akan mengkaji fenomena dominasi kepala daerah dari perspektif yuridis. Fokus analisis Penulis pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, Penulis juga akan mengkomparasi dengan kasus-kasus yang terjadi di lapangan, dengan pendekatan ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif agar hasil penelitian lebih relevan. Penelitian ini juga akan mengkaji peran DPRD sebagai lembaga pengawas, fungsi pengawasan DPRD menjadi kunci dalam menjaga keseimbangan kekuasaan namun dalam praktiknya fungsi ini seringkali tidak berjalan optimal oleh karena itu perlu dianalisis faktor penyebabnya agar dapat ditemukan cara merumuskan solusi yang tepat.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka Penulis tertarik untuk meneliti dengan judul **“Implikasi Yuridis Dominasi Kepala Daerah Dalam Pengambilan Keputusan Strategis Terhadap Prinsip *Check and Balances*”**. Penulis berharap penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam perbaikan sistem hukum di Indonesia, khususnya dalam konteks

pemerintahan daerah. Selain itu, juga dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya dengan demikian, pengembangan ilmu hukum dapat terus dilakukan terutama dalam bidang hukum tata negara. Berdasarkan uraian tersebut, dapat dilihat bahwa dominasi kepala daerah bukan sekadar fenomena administratif, tetapi merupakan persoalan struktural dalam sistem pemerintahan daerah karena dampaknya tidak hanya pada aspek politik, tetapi juga pada aspek yuridis. Prinsip *check and balances* menjadi terancam jika kondisi ini terus berlangsung, oleh karena itu diperlukan kajian yang mendalam dan kritis. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi yang konstruktif serta memperkuat implementasi negara hukum di tingkat daerah

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana analisis yuridis terhadap peran kepala daerah yang mendominasi dalam pengambilan keputusan strategis pemerintah?
2. Bagaimana analisis yuridis terhadap penerapan prinsip *check and balances* berdasarkan peraturan Perundang-undangan dan putusan pengadilan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk memahami dan menganalisis batas - batas kewenangan kepala daerah dalam pengambilan keputusan strategis menurut peraturan perundang-undangan.

2. Untuk menganalisis penerapan prinsip *check and balances* dalam pengambilan keputusan strategis kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoris

Penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara (HTN). Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat luas kajian akademik terkait hubungan antara norma hukum yang mengatur mekanisme pengawasan dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di lapangan. Dengan demikian, penelitian ini dapat membantu mengidentifikasi dan menjelaskan adanya kesenjangan antara ketentuan normatif dengan realitas empiris, khususnya dalam hal dominasi kekuasaan eksekutif daerah. Melalui analisis tersebut, diharapkan dapat muncul perspektif baru dalam memahami efektivitas sistem *Check and Balances* dalam struktur pemerintahan daerah, terutama ketika terjadi pemusatan kekuasaan pada kepala daerah. Di sisi lain, penelitian ini juga dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji tema serupa, baik melalui pendekatan normatif maupun pengembangan teori yang berkaitan dengan prinsip *Check and Balances*. Hasil penelitian ini selanjutnya dapat digunakan sebagai bahan pembanding maupun pijakan awal untuk mengkaji lebih lanjut mengenai kelemahan dan

kelebihan sistem pengawasan dalam pemerintahan daerah di Indonesia, khususnya dalam konteks dominasi kepala daerah dalam pengambilan keputusan strategi.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak terutama untuk pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

a. Bagi pemerintah

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam mengevaluasi praktik pengambilan keputusan strategis oleh kepala daerah agar tetap selaras dengan prinsip *Check and balances*.
- 2) Menyediakan rekomendasi yuridis sebagai upaya pencegahan terhadap kecenderungan dominasi kekuasaan yang berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*).
- 3) Mendukung penguatan fungsi pengawasan DPRD sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah sehingga terciptanya tata kelola pemerintahan daerah yang lebih akuntabel dan seimbang.

b. Bagi akademis dan peneliti

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi akademisi dan peneliti untuk dijadikan sebagai bahan ajar dan referensi dalam kegiatan perkuliahan, khususnya pada bidang Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN) terkait dinamika relasi kekuasaan antara kepala daerah dan DPRD
- 2) Memberikan contoh konkret penerapan prinsip *Check and Balances* dalam praktik pemerintahan daerah, sehingga diharapkan dapat memudahkan akademisi untuk mengaitkan teori dengan relasi di lapangan.
- 3) Mendukung kegiatan ilmiah, seminar maupun forum akademik lainnya yang membahas isu dominasi kekuasaan dan pengawasan kelembagaan dalam sistem pemerintah daerah.

c. Bagi masyarakat

- 1) Meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya prinsip *Check and Balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 2) Mendorong partisipasi publik dalam mengawasi kebijakan strategis yang diambil oleh kepala daerah.
- 3) Memberikan kesadaran hukum mengenai potensi penyimpangan kekuasaan serta, pentingnya transparansi dan akuntabilitas dalam pemerintahan.

E. Pertanggung Jawaban Sistematis

Melalui pertanggung jawaban sistematis ini Penulis menguraikan secara runtut setiap bab yang di bahas dalam penelitian. Bab ini yang mendukung Penulis dalam menganalisis fenomena yang dijadikan bahan untuk penelitian Penulis, serta agar dapat memahami keseluruhan tentang isi dari skripsi ini. Pada penulisan kripsi ini terdapat lima bab yang saling berhubungan, Penulis memulai Penulisan di awali dari bab I sampai dengan bab V sebagai berikut:

1. BAB I Pendahuluan

Pada Bab I ini Penulis mengulas dan menjelaskan gambaran umum terkait penempatan prinsip *Check and Balances* dalam pelaksanaan pengambilan keputusan strategis oleh kepala daerah, yang Penulis jelaskan pada sub bab latar belakang dimana dalam penyusunan latar belakang ini Penulis menggunakan struktur isi latar belakang yaitu fenomena/gejala yang diteliti, Gap dan indikasi masalah, penelitian terdahulu serta urgensi penelitian. Bab ini Penulis juga mencantumkan isu permasalahan yang akan Penulis bahas yang terletak pada rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian serta pertanggungjawaban sistematis yang menjelaskan isi setiap bab dan sub bab dalam Penulisan ini.

2. BAB II Kajian Pustaka

Bab ini memuat kajian pustaka yang besirikan teori - teori serta konsep yang relevan dengan tema penyusunan penelitian ini. Didalam

bab ini Penulis menjelaskan tentang teori pertanggung jawaban hukum, teori pemisahan dan pembagian kekuasaan, teori kedaulatan hukum, teori keadilan, mengenai konsep negara hukum, prinsip *Check and Balances*, Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). Selain itu didalam bab ini juga dijelaskan terkait kerangka pemikiran yang menggambarkan proses berfikir Penulis dalam penyusunan dan penyelesaian penelitian ini.

3. BAB III Metode Penelitian

Bab ini dijelaskan terkait metode penelitian yang digunakan, Penulis menguraikan jenis serta pendekatan penelitian yuridis normatif, sifat penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data serta lamanya jangka waktu penelitian yang Penulis sajikan dalam bentuk bagan disertai dengan penjelasannya.

4. BAB IV Hasil dan Pembahasan

Bab ini merupakan bagian inti dari Penulisan kripsi yang berisikan hasil dan pembahasan penelitian, dalam bab ini Penulis menguraikan contoh kasus/fenomena yang sedang terjadi di masyarakat sebagai landasan Penulis dalam melakukan penelitian ini. Bab ini juga Penulis menjelaskan bagaimana pelaksanaan fungsi *Check and Balances* dikepemerintahan daerah, kendala apa yang dihadapi dalam penerapannya serta bagaimana upaya hukum yang dapat ditempuh bila mana dalam penerapan prinsip *Check and Balances* dalam

pemerintahan daerah belum terlaksanan sesuai dengan peraturan Undang-Undang. Penulis dalam Bab ini menganalisis dengan menghubungkan fakta yang ditemukan dengan teori serta peraturan undang- undang yang berlaku.

5. BAB V Penutup

Bab V ini merupakan bab terakhir dari pembahasan dalam penelitian ini yang berisikan sub bab kesimpulan dan saran. kesimpulan disusun oleh Penulis sebagai jawaban singkat dari rumusan masalah yang telah Penulis kaji di bab sebelumnya sedangkan di bagian saran Penulis memberi masukan yang diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan untuk meningkatkan pelaksanaan prinsip *Check and Balances* dalam pengambilan keputusan strategis dikepemerintahan daerah.