



Peranan Hukum terhadap Pengawasan Kekuasaan Pemerintahan Daerah dalam Konteks Kebijakan Otonomi Daerah

The Role of Law in Supervising Regional Government Power in the Context of Regional Autonomy Policy

Satria Akbar

Fakultas Hukum Universitas Kuningan

Artikel Info	Abstrak
Kata Kunci: Otonomi Daerah, Kebijakan, Kekuasaan, Hukum Keywords: <i>Regional Autonomy, Policy, Power, Law</i>	Hukum berfungsi mengatur, membatasi, dan mengawasi perilaku manusia, termasuk penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Sebagaimana dikemukakan John Austin dalam Soerjono Soekanto, manusia kerap bertindak di luar skema hukum karena dipengaruhi pengalaman dan tradisi, sehingga diperlukan instrumen hukum yang kuat untuk menjaga agar otonomi daerah berlangsung sesuai tujuan. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah berubah signifikan, menempatkan pemerintah daerah sebagai pelaksana otonomi sekaligus pihak yang wajib mempertanggungjawabkan kewenangannya kepada pusat. Penelitian ini mengkaji peran hukum dalam pengawasan otonomi daerah serta efektivitas mekanisme pengawasan hukum dalam mencegah penyalahgunaan kewenangan. Hasil kajian menunjukkan bahwa meskipun regulasi dan instrumen pengawasan seperti DPRD, audit internal, dan evaluasi kebijakan telah tersedia, implementasinya masih lemah akibat intervensi politik, keterbatasan kapasitas aparatur, dan tumpang tindih kewenangan. Studi empiris juga menegaskan pentingnya kontrol internal yang profesional, transparansi, dan integritas aparat untuk memastikan pengawasan berjalan efektif. Kesimpulannya, pengawasan hukum terhadap otonomi daerah perlu diperkuat secara regulatif, struktural, dan kultural. Penguatan kapasitas birokrasi, profesionalisme aparatur, dan reformasi tata kelola menjadi kunci agar otonomi daerah dapat dilaksanakan secara akuntabel dan mendukung tujuan pembangunan nasional.
	Abstract <i>Law functions to regulate, limit, and supervise human behavior, including the administration of regional government in the implementation of regional autonomy. As John Austin argued in Soerjono Soekanto, humans often act outside the legal framework due to the influence of experience and tradition, so strong legal instruments are needed to ensure that regional autonomy is carried out according to its objectives. Since the enactment of Law Number 23 of 2014, the relationship between the central and regional governments has changed significantly, placing regional governments as implementers of autonomy and parties obliged to account for their authority to the central government. This study examines the role of law in the</i>

supervision of regional autonomy and the effectiveness of legal oversight mechanisms in preventing abuse of authority. The results of the study indicate that although regulations and oversight instruments such as the Regional People's Representative Council (DPRD), internal audits, and policy evaluations are in place, their implementation remains weak due to political intervention, limited apparatus capacity, and overlapping authority. Empirical studies also emphasize the importance of professional internal control, transparency, and apparatus integrity to ensure effective oversight. In conclusion, legal oversight of regional autonomy needs to be strengthened regulatory, structural, and culturally. Strengthening bureaucratic capacity, apparatus professionalism, and governance reform are key to ensuring regional autonomy can be implemented accountably and support national development goals.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Negara merupakan organisasi kekuasaan yang terdiri atas sekelompok manusia dalam satu pemerintahan yang bertugas mencapai tujuan negara, dan di dalamnya pemerintahan memegang peranan penting sebagai pusat pengelolaan kekuasaan.¹ Pemerintahan dalam arti luas mencakup keseluruhan aktivitas eksekutif mulai dari presiden, menteri-menteri, hingga birokrasi paling bawah yang menjalankan fungsi-fungsinya untuk kepentingan masyarakat. Sistem pemerintahan itu sendiri merupakan susunan organ-organ negara yang saling berhubungan secara fungsional, baik secara vertikal maupun horizontal, guna mewujudkan penyelenggaraan negara yang efektif.² Dalam konteks inilah hukum berperan sebagai pedoman utama yang mengatur hubungan antarlembaga, membatasi kekuasaan, dan memastikan akuntabilitas dalam setiap tindakan pemerintahan, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjadi bagian integral dari sistem pemerintahan nasional.

Sebagai negara kesatuan, Indonesia menempatkan pemerintah pusat sebagai otoritas tertinggi, namun untuk menjamin efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, diberikanlah kewenangan kepada daerah melalui konsep otonomi. Pemerintah pusat tidak dapat menangani seluruh urusan secara langsung mengingat luasnya wilayah dan beragamnya kebutuhan lokal, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi solusi untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (5) menegaskan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

¹ Soekanto, Soerjono, Sosiologi Suatu Pengantar, Prenada Media: Jakarta, 2007, hal 34.

² Nurani Chatim, Hukum Tata Negara, Cendekia Insani: Jakarta, 2006, hal 46

pemerintahan sesuai peraturan perundang-undangan.³ Dengan pemberian kewenangan tersebut, hukum hadir sebagai instrumen yang menjaga agar daerah tetap berada dalam pengawasan pemerintah pusat serta memastikan seluruh kebijakan daerah sejalan dengan prinsip negara kesatuan. Penyelenggaraan kewenangan yang terdistribusi ini hanya dapat berjalan dengan baik apabila terdapat mekanisme hukum yang ketat, terstruktur, dan mampu membatasi potensi penyalahgunaan kekuasaan di tingkat daerah.⁴

Gagasan desentralisasi, sebagaimana dijelaskan **Bachrul Elmi**, merupakan upaya memberikan sebagian kewenangan pemerintahan pusat kepada daerah untuk menyelenggarakan urusan yang menjadi kepentingannya, sehingga daerah dapat mandiri dalam mengatur kebutuhan masyarakatnya. Pemikiran ini sejalan dengan pandangan Bagir Manan yang menekankan bahwa otonomi merupakan kemampuan suatu daerah untuk mengelola urusannya sendiri⁵, serta **Mahfud MD** yang menegaskan bahwa otonomi daerah memberikan kebebasan namun tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Landasan konstitusional otonomi daerah tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada provinsi, kabupaten, dan kota untuk mengatur urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.⁶ Namun dalam praktiknya, pelaksanaan otonomi daerah kerap menghadapi tantangan berupa disharmoni peraturan, pembuatan kebijakan yang tidak memperhatikan hierarki norma, hingga sikap daerah yang mengatasnamakan otonomi untuk memperluas kewenangannya. Masalah-masalah tersebut menunjukkan perlunya peran hukum sebagai pengatur dan pengawas agar otonomi tetap berjalan selaras dengan kepentingan nasional.

Tujuan dilaksanakannya otonomi daerah adalah untuk meringankan beban pemerintah pusat, meningkatkan efektivitas pelayanan publik, dan menumbuhkan kemandirian daerah. Namun, pemberian kebebasan tersebut tentu mengandung risiko jika tidak diimbangi dengan pengawasan hukum yang memadai. Dalam beberapa kasus, daerah membuat peraturan atau kebijakan yang lebih berorientasi pada peningkatan pendapatan, tanpa memperhatikan dampak sosial maupun kesesuaian dengan peraturan

³ C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, PT. Rineka Cipta: Jakarta, 2000, hal 91

⁴ Yasser, Bram Mohammad, 2019, *Pengujiann Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara dalam Kaitannya dengan Tindak Pidana Korupsi*, Vol 2

⁵ Bagir Manan, (1994) *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, Jakarta, hlm.20

⁶ Machfud Md, (1998) *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES hlm. 83

yang lebih tinggi. Hal ini dapat menimbulkan bentuk "miniatur sentralisasi" di daerah, di mana kekuasaan kepala daerah atau pemerintah daerah menjadi dominan dan berpotensi disalahgunakan. Selain itu, perbedaan kemampuan daerah dalam mengelola otonomi sering melahirkan ketimpangan antarwilayah. Oleh karena itu, hukum hadir sebagai alat pembatas dan pengontrol untuk mengawal praktik otonomi agar tetap sejalan dengan nilai demokrasi, prinsip negara hukum, dan tujuan kesejahteraan masyarakat, sekaligus menjaga hubungan pusat dan daerah tetap harmonis sebagai satu kesatuan NKRI.

Dalam kerangka kebijakan otonomi daerah, peran hukum sangat penting untuk menciptakan mekanisme pengawasan yang efektif terhadap kekuasaan pemerintahan daerah. Hukum tidak hanya mengatur distribusi kewenangan, tetapi juga menyediakan instrumen pengawasan, mulai dari pembinaan oleh pemerintah pusat, pengawasan oleh DPRD, pemeriksaan dan audit oleh inspektorat daerah, hingga mekanisme evaluasi dan sanksi terhadap kebijakan yang menyimpang. Pengawasan ini dilakukan secara preventif, yaitu sebelum kebijakan berlaku, dan represif, yaitu setelah kebijakan atau tindakan pemerintahan dilakukan, sehingga penyimpangan kekuasaan dapat dicegah dan ditindak. Melalui mekanisme tersebut, hukum menjamin agar daerah tetap menjalankan kewenangannya secara akuntabel, transparan, dan sesuai koridor peraturan perundang-undangan.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan seluruh pemaparan tersebut, rumusan masalah penelitian ini yaitu pertama bagaimana peran hukum dalam mengawasi kekuasaan pemerintahan daerah dalam konteks kebijakan otonomi daerah? dan kedua bagaimana efektivitas mekanisme pengawasan hukum dalam mencegah penyalahgunaan kewenangan oleh pemerintahan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, dengan menelaah peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dan hasil penelitian terkait otonomi daerah dan mekanisme pengawasan. Analisis dilakukan secara kualitatif melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analitis untuk menilai efektivitas regulasi dalam praktik.

B. PEMBAHASAN

1. Peran Hukum dalam Mengawasi Pemerintahan Daerah dalam Konteks Otonomi Daerah

Peran hukum dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi sangat penting sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang secara fundamental mengubah relasi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Otonomi daerah tidak sekadar dipahami sebagai pemindahan tugas dari pusat ke daerah, melainkan pelimpahan kewenangan politik dan ekonomi untuk mewujudkan pemerataan serta keadilan antarwilayah.⁷ Dalam konteks ini, hukum berfungsi sebagai instrumen pengendali agar pelaksanaan otonomi tetap selaras dengan tujuan negara dan tidak keluar dari koridor norma konstitusional. UU 23 Tahun 2014 hadir untuk menjamin efektivitas pemerintahan daerah, memperkuat akuntabilitas, serta menjaga keseimbangan kewenangan antara pusat dan daerah melalui mekanisme pengawasan yang jelas dan terstruktur.

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat inheren dan tidak dapat dipisahkan selama Indonesia menganut bentuk Negara Kesatuan. Segala dinamika di tingkat daerah akan berdampak langsung pada stabilitas pemerintahan pusat, sehingga diperlukan sistem pengawasan berdasarkan hukum yang menjamin keberjalanan otonomi tanpa menghilangkan kendali pusat.⁸ Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menjadi penanggung jawab akhir terhadap seluruh penyelenggaraan pemerintahan secara nasional, sehingga keberadaan regulasi yang mengatur mekanisme koordinasi, pembinaan, dan pengawasan menjadi mutlak. Dalam praktiknya, pengawasan hukum ini mencakup evaluasi peraturan daerah, pengendalian kebijakan, serta supervisi pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah.⁹

Otonomi daerah di Indonesia telah mengalami perkembangan konsep sejak masa kolonial, dengan berbagai model rumah tangga daerah seperti yang diuraikan Bagir Mana rumah tangga formal, material, dan nyata yang menunjukkan evolusi pengaturan kewenangan daerah. Namun, implementasi otonomi daerah sering kali menghadapi kendala substantif, seperti keterbatasan regulasi turunan, pelanggaran prinsip otonomi,

⁷ Wijayanti, Septi Nur, 2016, Hubungan antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indoneisa Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, Vol 23

⁸ Satriawa, Iwan dkk, 2009, Hukum Tata Negara Teori dan Prakteknya di Indonesia, Jakarta: LP3M UMY, hal 158

⁹ Kusnadi Agus, 2017, Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, Vol 10

serta ketimpangan pembangunan antarwilayah.¹⁰ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan peraturan otonomi lainnya menunjukkan bahwa tanpa perangkat hukum yang lengkap dan konsisten, otonomi daerah justru dapat memperlebar jurang kesejahteraan antara daerah kaya dan daerah miskin. Karena itu, peran hukum dalam memastikan pelaksanaan otonomi yang sesuai asas, akuntabel, dan berpihak pada pembangunan menjadi sangat krusial.

Konstitusi melalui Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan bagi daerah untuk membentuk peraturan daerah sebagai dasar pelaksanaan otonomi. Namun kewenangan tersebut tidak bersifat absolut, melainkan tetap berada dalam pengawasan pemerintah pusat agar tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.¹¹ Hukum di sini berfungsi sebagai batas normatif yang memastikan bahwa setiap kebijakan daerah, termasuk pembentukan Perda, tidak menyimpang dari asas kesatuan hukum nasional. Dengan demikian, pengawasan hukum tidak dimaksudkan untuk mengurangi ruang inovasi daerah, tetapi memastikan bahwa kewenangan yang luas tetap berjalan selaras dengan kepentingan nasional dan prinsip negara kesatuan.

Pelaksanaan otonomi daerah yang efektif sangat bergantung pada kapasitas sumber daya manusia, kompetensi birokrasi, kepemimpinan, serta ketersediaan anggaran daerah. Banyak daerah otonom belum memenuhi standar optimal sehingga pelaksanaan otonomi tidak berjalan maksimal baik secara operasional, fungsional, maupun finansial. Dalam kondisi demikian, peran hukum melalui mekanisme pengawasan menjadi semakin penting untuk memastikan bahwa setiap daerah tetap berada pada jalur yang benar dalam menyelenggarakan pembangunan. Pengawasan yang transparan dan berbasis hukum memberikan kepastian, mencegah penyimpangan, serta menjamin bahwa pelaksanaan otonomi daerah benar-benar berorientasi pada tujuan pembangunan nasional yang adil dan merata.¹²

Peran hukum sebagai landasan normatif pengawasan pemerintahan daerah muncul dari kebutuhan untuk menegaskan batas kewenangan dan kepastian prosedural dalam rezim otonomi. Studi yuridis mutakhir menunjukkan bahwa regulasi yang jelas mengenai pembagian kewenangan dan mekanisme pembinaan/pengawasan menjadi prasyarat

¹⁰ Ristianti, Yulia Devi, 2017, Undang-Undang Otonomi Daerah dan Pembangunan Ekonomi Daerah, Vol 2

¹¹ Julianthy, Evlyn Martha, dkk, 2018, Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, vol 15

¹² Surkati, Ahmad, 2012, Otonomi daerah sebagai Instrumen Pertumbuhan Kesejahteraan dan Peningkatan Kerjasama antardaerah, Volume 27

agar otonomi tidak berubah menjadi kebebasan tanpa akuntabilitas; tanpa kepastian norma, konflik kewenangan dan inkonsistensi kebijakan mudah terjadi.¹³ Oleh karena itu hukum berfungsi pertama-tama sebagai kerangka normatif yang menentukan kompetensi, prosedur penyusunan kebijakan daerah, dan hak serta akses kontrol bagi publik dan lembaga pengawas.

Secara institusional hukum membentuk dan mengokohkan lembaga-lembaga pengawas yang menjadi ujung tombak kontrol terhadap eksekutif daerah, seperti inspektorat daerah, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Ombudsman, dan peradilan administrasi. Penelitian lapangan menunjukkan praktik pentingnya penguatan inspektorat dan mekanisme audit internal untuk mencegah maladministrasi dan penyalahgunaan anggaran; kelemahan kapasitas institusi-institusi ini secara nyata mengurangi efektivitas pengawasan hukum di tingkat lokal.¹⁴ Dengan kata lain, keberadaan norma saja tidak cukup implementasi melalui institusi yang memiliki kapasitas teknis dan independensi adalah prasyarat operasional pengawasan hukum.

Dari sisi prosedural, hukum mengatur kewajiban transparansi, mekanisme pelaporan, dan akses litigasi yang memungkinkan kontrol eksternal. Bukti empiris pada pengelolaan keuangan daerah menunjukkan bahwa kewajiban penyampaian laporan keuangan, audit berkala, dan keterbukaan data publik berkorelasi positif dengan peningkatan akuntabilitas pengeluaran daerah.¹⁵ Mekanisme prosedural ini juga mencakup pra-kajian rancangan peraturan daerah dan mekanisme uji materiil di PTUN yang menjadi instrumen korektif apabila peraturan daerah melebihi kewenangan atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Namun efektivitas peran hukum menghadapi kendala struktural dan politik: tumpang-tindih kewenangan antar tingkat pemerintahan pasca reformasi, keterbatasan sumber daya pengawas daerah, serta political capture pada level lokal yang melemahkan penerapan sanksi dan tindak lanjut rekomendasi audit.¹⁶ Selain itu perubahan norma

¹³ Rahim, A. (2023). *Analisis yuridis perkembangan kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. JIIP – Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan. <https://jiip.stkipyapisdompu.ac.id/jiip/index.php/JIIP/article/view/1839>

¹⁴ Sukma, D. G. (2024). *Pelaksanaan pengawasan internal pemerintah: peran inspektorat dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik*. Dinamika Hukum. https://ejurnal.unisri.ac.id/index.php/Dinamika_Hukum/article/view/11117/5742

¹⁵ Astuti, H. P. (2024). *Pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap akuntabilitas: studi pada laporan keuangan pemerintah daerah*. Jurnal Kajian Pemerintah (JKP). <https://journal.uir.ac.id/index.php/JKP/article/download/17119/6446>

¹⁶ Puspitaningtyas, K. (2023). *Refleksi hukum kewenangan daerah di sektor lingkungan pasca UU No. 6 Tahun 2023*. Refleksi Hukum (Universitas).

nasional (termasuk pergeseran kewenangan akibat regulasi baru) menciptakan ketidakpastian yang memperumit kerja lembaga pengawas dan menuntut upaya harmonisasi peraturan secara kontinu agar pengawasan hukum tetap efektif.

Untuk menjadikan hukum instrumen pengawasan yang benar-benar efektif diperlukan sinergi kebijakan: harmonisasi norma pusat daerah untuk mengurangi tumpang tindih; peningkatan kapasitas teknis dan independensi lembaga pengawas (anggaran, SDM, prosedur penegakan); serta penguatan mekanisme partisipasi publik dan akses informasi sehingga kontrol sosial melengkapi pengawasan formal. Dengan kombinasi penguatan normatif, institusional, dan prosedural tersebut, hukum dapat merealisasikan fungsi pengawasannya menjaga otonomi daerah tetap produktif, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik.

2. Efektivitas mekanisme pengawasan hukum dalam mencegah penyalahgunaan kewenangan oleh pemerintahan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah

Hukum menata mekanisme pengawasan (norma, lembaga, prosedur, sanksi) dengan tujuan meminimalkan peluang penyalahgunaan kewenangan di tingkat daerah. Di ranah praktik, lembaga pencegahan dan korektif seperti Ombudsman, BPK, Inspektorat daerah, dan pengadilan administrasi mempunyai peran komplementer: Ombudsman menerima dan menindaklanjuti laporan maladministrasi publik; BPK melakukan audit-forensik dan rekomendasi tata kelola keuangan; Inspektorat mengawasi pelaksanaan program dan kepatuhan administratif; sedangkan PTUN menjadi jalur koreksi norma-perda yang melebihi kewenangan. Peran kolektif ini jika berfungsi menciptakan rangkaian *checks* yang secara teoritis efektif menghalangi penyalahgunaan kewenangan.¹⁷ Mekanisme pengawasan hukum terhadap pemerintahan daerah dalam sistem otonomi di Indonesia seharusnya menjadi benteng utama untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan. Namun penelitian terkini menunjukkan bahwa efektivitas institusi pengawasan internal ini belum optimal. Misalnya pada kasus di Provinsi Bengkulu, pengawasan internal terhadap pejabat daerah gagal mencegah pemerasan dan penyalahgunaan kekuasaan, menunjukkan bahwa kontrol internal hukum belum berjalan maksimal.¹⁸ Namun dalam praktiknya, efektivitas pengawasan ini sering terkendala oleh

¹⁷ Ombudsman Republik Indonesia. (2024). *Laporan Tahunan 2023: Perkuat Kerja Sama, Perluas Pengawasan Pelayanan Publik* (Laporan tahunan). Ombudsman RI

¹⁸ Vianka, Tania, et al. "Pengawasan Internal terhadap Tindakan Koruptif Pejabat Pemerintahan Daerah oleh Aparatur Pengawasan Intern Pemerintahan (Studi Kasus Pemerasan Kepala Dinas Provinsi Bengkulu)." *Indonesian Journal of Law and Justice* 2.4 (2025): 12-12.

aspek penegakan hukum yang lemah, kapasitas aparatur yang terbatas, serta intervensi politik dari berbagai pihak. Oleh karena itu, ada jurang antara regulasi formal dan realitas di lapangan, yang membuat penyalahgunaan kewenangan tetap berisiko.

Namun, bukti empiris nasional menunjukkan efektivitas mekanisme tersebut bersifat situasional dan seringkali terhambat oleh kapasitas institusional. Misalnya, kualitas dan frekuensi pemeriksaan BPK memengaruhi seberapa cepat dan tuntas temuan audit ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah; penelitian dan analisis praktik menunjukkan bahwa kapabilitas teknis dan independensi auditor menentukan dampak korektif audit terhadap perbaikan pengelolaan keuangan daerah. Dengan kata lain, audit berkualitas tinggi meningkatkan pencegahan penyalahgunaan, tetapi hanya bila rekomendasi diikuti oleh penegakan dan mekanisme sanksi yang nyata.¹⁹

Inspektorat daerah sebagai pengawas internal sering menjadi barometer efektivitas pengawasan administratif; studi lapangan mutakhir menemukan bahwa efektivitas inspektorat sangat dipengaruhi oleh aspek SDM (kompetensi auditor), ketersediaan anggaran, posisi hierarkis yang relatif lemah, dan independensi birokratik. Kelemahan-kelemahan ini menyebabkan temuan audit internal sering berakhir sebagai rekomendasi tanpa tindak lanjut sanksional yang berarti, sehingga potensi pencegahan penyalahgunaan melemah. Oleh karena itu penguatan *capacity building*, *legal mandate* yang lebih jelas, dan mekanisme akuntabilitas internal menjadi kunci meningkatkan efektivitas pengawasan hukum di tingkat daerah.²⁰

Selain kendala kapasitas, faktor politik lokal termasuk *political capture*, patronase, dan kepentingan ekonomi seringkali mengurangi efektivitas instrument hukum. Penelitian fenomenologis dan kajian kasus menunjukkan bahwa ketika elite lokal mengendalikan mekanisme legislatif dan birokrasi, proses audit dan penegakan hukum dapat diperlambat, direayasa, atau diabaikan; hal ini mengubah mekanisme hukum dari alat pencegahan menjadi sekadar prosedur formal tanpa efek jera. Selain itu tumpang tindih kewenangan antara regulasi pusat dan daerah memunculkan celah hukum yang dieksploitasi untuk melegitimasi tindakan yang sebetulnya penyalahgunaan

¹⁹ Syahriful Ahyard kk, Analisis Efektivitas Pengawasan BPK terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah, *Moneter: Jurnal Ekonomi dan Keuangan* Volume 3, Nomor 3, Juli 2025, Hal. 300-308. DOI: <https://doi.org/10.61132/moneter.v3i3.1576>

²⁰ Rosdina Arini Lii, Heince R. N. Wokas, I Gede Suwetja, Analisis kewenangan dan bentuk pengawasan inspektorat oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) di Inspektorat Provinsi Sulawesi Utara, Volume 3 Nomor 2 2025 Hal. 439-446 DOI: 10.58784/rapi.370

kewenangan. Untuk itu, penguatan harmonisasi aturan dan perlindungan terhadap independensi institusi pengawas merupakan kebutuhan mendesak.²¹

Salah satu instrumen penting pengawasan di tingkat lokal adalah peran legislatif daerah yakni DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Studi “mekanisme pengawasan dprd terhadap penggunaan apbd oleh pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah di indonesia” menunjukkan bahwa meskipun DPRD secara yuridis memiliki wewenang mengawasi penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), regulasi dari tingkat undang-undang sampai peraturan pemerintah belum secara jelas mengatur prosedur dan sanksi dalam pelaksanaan pengawasan tersebut.²² Akibatnya, fungsi pengawasan DPRD terhadap APBD yang seharusnya menjadi alat kontrol untuk mencegah penyalahgunaan sering kali tidak optimal, sehingga potensi penyimpangan dalam pengelolaan anggaran tetap tinggi.

Selain pengawasan legislatif, sistem pengawasan internal berupa kontrol administratif, audit, dan mekanisme pemeriksaan internal juga menjadi kunci untuk menjaga integritas pemerintahan daerah. Penelitian “Pengawasan Internal Hukum Terhadap Penyusunan Anggaran Daerah di Indonesia” mengungkap bahwa meskipun instrumen pengawasan internal tersedia untuk memastikan penyusunan APBD sesuai prinsip legalitas, kecermatan, dan akuntabilitas, implementasinya sering terhambat oleh subordinasi birokrasi, tumpang tindih kewenangan, dan intervensi politik lokal.²³ Dengan demikian, keberadaan pengawasan internal belum serta-merta menjamin efektifitas pencegahan penyalahgunaan, terutama kalau institusinya lemah atau tidak bebas dari tekanan politik.

Secara sintesis mekanisme pengawasan hukum di Indonesia memiliki landasan struktural yang memungkinkan pencegahan penyalahgunaan kewenangan tetapi efektivitas nyata bergantung pada tiga faktor kritis (1) kapasitas teknis dan independensi lembaga pengawas (BPK, Inspektorat, Ombudsman, aparat penegak hukum); (2) kepastian implementasi rekomendasi dan sanksi, termasuk komitmen politis untuk

²¹ Yulitasari, Haliah, Nirwana, Fenomena Political Capture dan Faktor Penyebab fraud dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Daerah di Indonesia: Sebuah Studi Fenomenologis, *Advances in Management & Financial Reporting* Volume 3, Issue 3 (2025), hlm. 382-407. DOI: <https://doi.org/10.60079/amfr.v3i3.533>

²² Mekanisme pengawasan dprd terhadap penggunaan apbd oleh pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah di indonesia. (2018). *jurnal yuridis unaja*, 1(1), 34-61.

²³ Najib, M., & Mahendrardi, R. M. (2025). Pengawasan Internal Hukum Terhadap Penyusunan Anggaran Daerah di Indonesia. *Jurnal ISO: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora*, 6(1), 10.

menindaklanjuti temuan pengawasan; dan (3) kontrol sosial (keterbukaan informasi, peran media dan LSM) serta harmonisasi peraturan pusat-daerah untuk menutup celah normatif. Kebijakan yang terarah pada penguatan kapasitas, pemberian kewenangan hukum yang jelas kepada pengawas internal/eksternal, dan mekanisme litigasi yang lebih mudah diakses oleh publik akan meningkatkan probabilitas bahwa hukum benar-benar mencegah penyalahgunaan kewenangan di era otonomi daerah.

Faktor lain yang mempengaruhi efektivitas pengawasan hukum adalah kapasitas institusional dan profesionalisme aparatur, serta kualitas mekanisme pengawasan itu sendiri. Dalam riset berjudul "*Good governance and corruption in local governments: The role of internal control and audit*", ditemukan bahwa kontrol internal dan fungsi audit yang matang secara signifikan mampu menurunkan risiko korupsi di pemerintahan lokal, sedangkan pengeluaran modal (*capital expenditure*) cenderung berkorelasi positif dengan tingkat korupsi jika tanpa kontrol yang memadai.²⁴ Temuan ini menggarisbawahi bahwa pengawasan hukum tidak hanya harus tersedia secara reguler, tetapi juga harus dilengkapi dengan audit internal profesional, transparansi pelaporan, dan kapasitas teknis untuk mendeteksi penyimpangan. Tanpa itu meskipun regulasi formal ada risiko penyalahgunaan tetap besar.

Meskipun berbagai mekanisme pengawasan tersedia baik melalui audit internal, kontrol administratif, maupun pengawasan legislatif implementasinya di banyak daerah masih terbatas karena kelemahan struktural, kurangnya tindak lanjut terhadap rekomendasi audit, serta intervensi politik. Sebagai contoh, penelitian terhadap pertanggung jawaban keuangan daerah menemukan bahwa meski ada regulasi pengawasan terhadap APBD, penegakan hukum dan pengawasan faktual masih menghadapi kendala seperti ambiguitas regulasi dan keterbatasan sumber daya.²⁵ Hal ini memperlihatkan bahwa regulasi saja tidak cukup dibutuhkan komitmen pelaksanaan, transparansi, koordinasi antar-lembaga, serta partisipasi publik untuk menjamin bahwa pengawasan hukum dapat mencegah penyalahgunaan kewenangan secara efektif. Dengan demikian, untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang akuntabel dan taat hukum dalam konteks otonomi, sistem pengawasan hukum harus diperkuat secara

²⁴ Shidqi, F., & Arfiansyah, Z. (2025). Good governance and corruption in local governments: The role of internal control and audit. *Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia*.

²⁵ Ellsa lettryana hasis, & ida bagus anggapurana pidada. (2024). pengawasan akuntabilitas pemerintah daerah terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah (apbd). *jurnal ilmiah dan karya mahasiswa*, 2(3), 64–77.

struktural, institusional, dan kultural bukan hanya bergantung pada aturan tertulis semata.

C. KESIMPULAN

Peran hukum dalam mengawasi pemerintahan daerah merupakan fondasi utama dalam memastikan pelaksanaan otonomi daerah tetap berada dalam koridor konstitusi dan kepentingan nasional. Melalui kerangka regulasi seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, hukum berfungsi sebagai instrumen pengendali yang menata hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, sekaligus menjamin akuntabilitas serta efektivitas pemerintahan daerah. Meskipun daerah diberi keleluasaan berinovasi melalui kewenangan otonom, mekanisme pengawasan dari pusat tetap diperlukan untuk mencegah disharmonisasi kebijakan dan menjaga kesatuan sistem hukum nasional. Namun keberhasilan pelaksanaan otonomi tidak hanya ditentukan oleh regulasi, tetapi juga oleh kapasitas birokrasi, kompetensi sumber daya manusia, dan ketersediaan anggaran daerah.

Di sisi lain, efektivitas mekanisme pengawasan hukum dalam mencegah penyalahgunaan kewenangan di tingkat daerah masih menghadapi tantangan signifikan. Penelitian-penelitian menunjukkan bahwa meskipun sistem pengawasan telah dirancang melalui DPRD, audit internal, serta kontrol administratif, implementasinya sering terkendala oleh lemahnya penegakan hukum, intervensi politik, tumpang tindih kewenangan, dan kurangnya prosedur pengawasan yang jelas. Kelemahan struktural ini memperbesar potensi penyimpangan, terutama dalam pengelolaan APBD dan pelaksanaan kewenangan otonom lainnya. Studi mengenai hubungan antara tata kelola dan korupsi menegaskan bahwa kualitas kontrol internal yang kuat, audit profesional, serta transparansi menjadi faktor penentu keberhasilan pengawasan. Dengan demikian, untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang akuntabel dan bebas dari penyalahgunaan kewenangan, pengawasan hukum tidak dapat hanya bertumpu pada regulasi formal. Penguatan struktural institusi pengawas, peningkatan kapasitas aparatur, perbaikan kultur birokrasi, serta partisipasi publik menjadi prasyarat penting agar pengawasan hukum mampu bekerja efektif. Sistem pengawasan yang terintegrasi, bebas intervensi politik, dan ditopang SDM profesional adalah kunci untuk memastikan bahwa otonomi daerah benar-benar mendukung tujuan pembangunan nasional yang adil, merata, dan berbasis hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Kusnadi. (2017). Re-Evaluasi Hubungan Pusat dan Daerah setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Arena Hukum*, 10. <https://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/viewFile/293/254>
- Ahmad Sukarti. (2012). Otonomi Daerah sebagai Instrumen Pertumbuhan Kesejahteraan dan Peningkatan Kerjasama Antardaerah. Volume 27.
- Astuti, H. P. (2024). *Pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap akuntabilitas: studi pada laporan keuangan pemerintah daerah*. *Jurnal Kajian Pemerintah (JKP)*. <https://journal.uir.ac.id/index.php/JKP/article/download/17119/6446>
- Bram Mohammad Yasser. (2019). *Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang pada Peradilan Tata Usaha Negara dalam Kaitannya dengan Tindak Pidana Korupsi. Volume 2. <https://www.neliti.com/id/publications/284765/pengujian-unsur-penyalahgunaan-wewenang-pada-peradilan-tata-usaha-negara-dalam-k>
- Fadeli, R. (2024). Aspek Hukum Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Humani*, 1(1).
- Iwan Satriawan, dkk. (2017). *Hukum Tata Negara: Teori dan Prakteknya di Indonesia*. Jakarta: LP3M UMY.
- Kansil, C.S.T. (2000). *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Nurani Chatim. (2006). *Hukum Tata Negara*. Jakarta: Cendekia Insani.
- Pratama, S. M., & Pambudhi, H. D. (2021). Kedudukan, Fungsi, dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah. *Jurnal Analisis Hukum*, 4(1), 120–130.
- Puspitaningtyas, K. (2023). *Refleksi hukum kewenangan daerah di sektor lingkungan pasca UU No. 6 Tahun 2023*. *Refleksi Hukum (Universitas)*.
- Rahim, A. (2023). *Analisis yuridis perkembangan kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. *JIIIP–Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*. <https://jiip.stkipyapisdompui.ac.id/jiip/index.php/JIIP/article/view/1839>
- Rosdina Arini Lii, Heince R. N. Wokas, I Gede Suwetja, Analisis kewenangan dan bentuk pengawasan inspektorat oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) di Inspektorat Provinsi Sulawesi Utara, Volume 3 Nomor 2 2025 Hal. 439-446 DOI: 10.58784/rapi.370
- Septi Nur Wijayanti. (2016). Hubungan antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014. *Jurnal* Volume 23.
- Shidqi, F., & Arfiansyah, Z. (2025). Good governance and corruption in local governments: The role of internal control and audit. *Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia*.
- Soerjono Soekanto. (2005). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soerjono Soekanto. (2007). *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Prenada Media.

- Sukma, D. G. (2024). *Pelaksanaan pengawasan internal pemerintah: peran inspektorat dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik*. *Dinamika Hukum*. [https://ejurnal.unisri.ac.id/index.php/Dinamika Hukum/article/view/11117/5742](https://ejurnal.unisri.ac.id/index.php/Dinamika_Hukum/article/view/11117/5742)
- Syahriful Ahyard kk, Analisis Efektivitas Pengawasan BPK terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah, *Moneter: Jurnal Ekonomi dan Keuangan* Volume 3, Nomor 3, Juli 2025, Hal. 300-308. DOI: <https://doi.org/10.61132/moneter.v3i3.1576>
- Vianka, T., Wati, L., Adzkia, N., & Susanti, P. (2025). Pengawasan Internal terhadap Tindakan Koruptif Pejabat Pemerintahan Daerah oleh Aparatur Pengawasan Intern Pemerintahan (Studi Kasus Pemerasan Kepala Dinas Provinsi Bengkulu). *Indonesian Journal of Law and Justice*, 2(4), 12–12.
- Yulia Devi Ristianti. (2017). Undang-Undang Otonomi Daerah dan Pembangunan Ekonomi Daerah. Volume 2. <https://jurnal.untidar.ac.id/index.php/RAK/article/view/220/172>
- Yulitasari, Haliah, Nirwana, Fenomena Political Capture dan Faktor Penyebab fraud dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Daerah di Indonesia: Sebuah Studi Fenomenologis, *Advances in Management & Financial Reporting* Volume 3, Issue 3 (2025), hlm. 382-407. DOI: <https://doi.org/10.60079/amfr.v3i3.533>
- Sukarti, A. (2012). Otonomi Daerah sebagai Instrumen Pertumbuhan Kesejahteraan. <https://media.neliti.com/media/publications/7431-ID-otonomi-daerah-sebagai-instrumen-pertumbuhan-kesejahteraan-dan-peningkatan-kerja.pdf>