

Kewenangan Kepala Daerah Dalam Perspektif Asas Legalitas Dan *Checks and Balances* Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia

Putriana Paulina Dheri^{1*}, Wiwik Harjanti²

Universitas Mulawarman, Samarinda, Indonesia^{1,2}

Email Korespodensi: anadheri18@gmail.com

ARTICLE INFO

Article History:

Submitted 04 June 2026

Received 05 June 2026

Published 16 June 2026

Keywords:

Authority of regional heads; principle of legality; checks and balances; regional government; supervision and accountability.

Kata Kunci:

Kewenangan kepala daerah, asas legalitas, keseimbangan dan pengawasan, pemerintahan daerah, pengawasan dan akuntabilitas

ABSTRACT

This study aims to analyze the authority of regional heads from the perspective of the principle of legality and evaluate the effectiveness of the checks and balances mechanism in the regional government system in Indonesia. The study uses normative legal methods with statutory, conceptual, and case-based approaches, through an analysis of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration, as well as related regulations and court decisions. The results show that, normatively, the authority of regional heads has been limited through the principle of attribution, the division of government affairs, and the prohibition of abuse of authority, as a manifestation of the principle of legality in a state governed by law. However, the effectiveness of controlling this authority still faces challenges in implementation, particularly in optimizing the oversight function of the Regional People's Representative Council (DPRD), vertical oversight of the central government, and judicial control. Therefore, strengthening institutional integrity, more measurable limitations on discretion, and consistent law enforcement are essential prerequisites for realizing a democratic and accountable balance of power in regional government.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan kepala daerah berdasarkan perspektif asas legalitas serta mengevaluasi efektivitas mekanisme *checks and balances* dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus melalui analisis terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta berbagai peraturan dan putusan pengadilan yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan kepala daerah

secara normatif telah dibatasi melalui asas atribusi, pembagian urusan pemerintahan, dan larangan penyalahgunaan wewenang sebagai implementasi asas legalitas dalam negara hukum. Akan tetapi, efektivitas pengawasan terhadap kewenangan tersebut masih menghadapi berbagai kendala, terutama dalam optimalisasi fungsi pengawasan DPRD, pengawasan pemerintah pusat, dan mekanisme peradilan. Oleh karena itu, penguatan integritas kelembagaan, pembatasan diskresi yang lebih jelas, serta penegakan hukum yang konsisten diperlukan untuk mewujudkan keseimbangan kekuasaan pemerintahan daerah yang demokratis, efektif, dan akuntabel.

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia didasarkan pada prinsip *desentralisasi* yang memberikan kewenangan kepada kepala daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di wilayahnya sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun dalam praktiknya, kewenangan tersebut kerap dipertanyakan dari sisi asas legalitas, yakni apakah setiap tindakan atau kebijakan kepala daerah benar-benar memiliki dasar hukum yang kuat dan jelas (Tedi Sudrajat, 2022). Asas legalitas menjadi krusial karena Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) yang mensyaratkan semua wewenang publik harus berlandaskan hukum positif yang sah dan terukur (Dian Kemala Dewi, 2025). Di sisi lain, mekanisme *checks and balances* yang ideal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dinilai belum berjalan optimal untuk mengendalikan dominasi eksekutif daerah oleh kepala daerah, terutama saat lembaga legislatif daerah (DPRD) mengalami kekosongan atau gangguan fungsinya (H Yadi Ilhami, 2025). Ketidakjelasan hubungan kewenangan ini berpotensi menimbulkan kesenjangan kekuasaan antara kepala daerah, lembaga representatif, dan pemerintah pusat, sehingga proses pengambilan keputusan daerah rawan bias hukum dan demokrasi.

Asas legalitas menuntut bahwa setiap tindakan pemerintahan kepala daerah harus didukung basis hukum yang tegas dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, tetapi kajian akademik menunjukkan bahwa masih terdapat ketidakpastian dalam implementasi kewenangan tersebut (Muhammad Yoviansyah and Rasetya Hati Satriani, 2025). Misalnya, pengangkatan atau pemberhentian pejabat kepala daerah sering kali dilakukan tanpa pedoman yuridis yang konsisten, yang kemudian mengaburkan legitimasi legal atas tindakan tersebut (Robi Assadul Bahri, 2025). Ketidakpastian ini berimplikasi pada keabsahan kebijakan administratif, karena dasar hukum yang tumpul atau multitafsir membuka ruang penyalahgunaan wewenang oleh kepala daerah. Celaknya, lemahnya asas legalitas dapat melemahkan rasa kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah sebagai badan yang harus menjunjung *rule of law* dan akuntabilitas hukum (Jhon Elvis Situmeang, Rizki Jutarido

Zahri, and Arfiansyah Arfiansyah, 2026). Oleh karena itu, kajian ilmiah yang mendalam mengenai keterkaitan antara kewenangan kepala daerah dan asas legalitas merupakan urgensi akademik dan praktik pemerintahan yang mendesak untuk memperkuat legitimasi kebijakan publik.

Prinsip *checks and balances* dalam sistem pemerintahan daerah bertujuan untuk mencegah dominasi eksekutif dengan melibatkan legislatif dan lembaga pengawas dalam pengambilan keputusan strategis, namun berbagai penelitian menunjukkan praktik ini belum efektif di tingkat daerah (Amiluddin A M Putra et al., 2025). Ketika DPRD tidak berfungsi secara optimal atau mengalami kekosongan kewenangan legislatif, kewenangan eksekutif kepala daerah bisa menjadi terlalu kuat, sehingga keseimbangan kekuasaan menjadi timpang dan partisipasi publik melemah (Mohamad Khamim, 2021). Situasi ini terutama terlihat saat DPRD tidak dapat menjalankan fungsi pengawasan terhadap kepala daerah, baik dalam penyusunan peraturan daerah maupun pelaksanaan anggaran. Ketimpangan tersebut membuka persoalan serius tentang bagaimana *checks and balances* yang ideal dapat diimplementasikan di pemerintahan daerah sehingga kewenangan kepala daerah tetap diawasi secara demokratis dan akuntabel (Aris Ismail and Z Fatah, 2025). Dengan demikian, isu ini mendorong kebutuhan studi empiris dan normatif yang lebih tajam untuk memperkuat mekanisme kontrol kelembagaan di daerah.

Kesenjangan antara kerangka hukum yang ideal dan realitas praktek di daerah juga terlihat dalam hubungan antara kepala daerah, lembaga legislatif, dan pemerintah pusat sebagai institusi pengawas. Ketidaktepatan dan inkonsistensi regulasi sering kali menimbulkan perlakuan berbeda dalam penegakan *checks and balances*, terutama ketika DPRD atau kepala daerah menjalankan tugasnya tanpa mekanisme pengawasan hukum yang efektif (Aris Ismail and Z Fatah, 2025). Kesenjangan ini semakin kompleks ketika muncul kekosongan peraturan pelaksana atau celah hukum yang tidak terjawab oleh peraturan perundang-undangan yang ada. Akibatnya, kepala daerah dapat bertindak secara eksekutif tanpa kontrol yang memadai dari lembaga legislatif daerah atau pusat, yang pada gilirannya menimbulkan ketidakseimbangan kekuasaan dalam administrasi daerah (Muslim Lobubun, Yohanis Anthon Raharusun, and Iryana Anwar, 2022) Aspek ini menunjukkan bahwa tantangan pelaksanaan kewenangan kepala daerah bukan sekadar legalitas formal, tetapi juga implementasi *checks and balances* yang komprehensif di era reformasi pemerintahan daerah.

Implikasi dari lemahnya asas legalitas dan *checks and balances* terhadap kewenangan kepala daerah tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga menyentuh inti otonomi daerah dan kualitas demokrasi lokal (Faisal Afda' u and Azhar Rashed, 2026). Kelemahan mekanisme kontrol hukum dan institusional ini bisa mengakibatkan keputusan kebijakan daerah yang tidak mencerminkan aspirasi rakyat, serta potensi konflik kewenangan yang berujung pada litigasi. Selain itu, ketidakseimbangan kekuasaan berpotensi melemahkan fungsi legislatif DPRD sebagai suara rakyat di tingkat daerah, sehingga peran representatif publik menjadi kurang efektif dalam menjaga akuntabilitas kepala daerah (Habsi Lubis, Leo Dwi, and Mohd Ikram, 2025). Lebih lanjut, fenomena ini menunjukkan betapa pentingnya reformasi hukum dan tata kelola pemerintahan

daerah yang menekankan harmonisasi kewenangan sesuai asas legalitas dan prinsip *checks and balances* (Mina Rabiatal Asiyah and Haris Budiman, 2025). Oleh karena itu, penelitian ini hadir sebagai respons terhadap kebutuhan kebaruan kajian yang mengintegrasikan perspektif hukum konstitusional dan praktik pemerintahan daerah yang aktual.

Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk menganalisis secara sistematis bagaimana kewenangan kepala daerah disinergikan dengan asas legalitas dan mekanisme *checks and balances* yang efektif di Indonesia pascareformasi, sebuah kajian yang masih jarang disentuh secara komprehensif dalam literatur hukum terbaru. Penelitian terdahulu fokus pada aspek otonomi atau legislasi semata tanpa menghubungkan secara langsung kaitannya dengan kontrol hukum yang memadai atas kewenangan kepala daerah, sehingga penelitian ini menawarkan kebaruan perspektif dengan menggabungkan kedua prinsip tersebut dalam satu studi. Selain itu, perkembangan dinamika kelembagaan dan keputusan Mahkamah Konstitusi terbaru memperlihatkan bahwa reformasi tata kelola daerah masih berbenturan dengan masalah implementatif yang mempengaruhi legitimasi dan akuntabilitas kepala daerah.

Penelitian ini bertujuan, pertama, untuk menganalisis kewenangan kepala daerah dalam perspektif asas legalitas guna menilai kesesuaian antara dasar hukum, batas kewenangan, dan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka negara hukum. Kedua, untuk mengkaji efektivitas mekanisme *checks and balances* dalam sistem pemerintahan daerah sebagai instrumen pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan kewenangan kepala daerah, sehingga tercipta keseimbangan kekuasaan yang demokratis dan akuntabel.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Menurut Marzuki (2021), penelitian hukum normatif merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, dan doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah pengaturan kewenangan kepala daerah dalam berbagai peraturan perundang-undangan, khususnya yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dan prinsip negara hukum. Pendekatan konseptual dilakukan untuk menganalisis asas legalitas dan prinsip *checks and balances* dalam perspektif teori hukum tata negara dan administrasi negara. Sementara itu, pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji putusan pengadilan yang relevan guna melihat implementasi dan dinamika praktik kewenangan kepala daerah. Dengan kombinasi pendekatan tersebut, penelitian ini berupaya membangun analisis yang sistematis dan komprehensif terhadap permasalahan yang diteliti.

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Menurut Soekanto dan Mamudji (2015), dalam penelitian hukum normatif data sekunder terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-

undangan dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan kewenangan kepala daerah, asas legalitas, serta mekanisme *checks and balances*. Bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal terakreditasi, buku, dan hasil penelitian ilmiah yang relevan untuk memperkuat argumentasi teoritis dan konseptual. Adapun bahan hukum tersier digunakan sebagai bahan penunjang, seperti kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, sedangkan analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode penalaran deduktif untuk menarik kesimpulan yang logis dan sistematis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Kewenangan Kepala Daerah dalam Perspektif Asas Legalitas dalam Sistem Pemerintahan Daerah

Secara konstitusional, kewenangan kepala daerah harus diletakkan dalam kerangka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertinggi. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang menurut konsep *rechtsstaat* ala Friedrich Julius Stahl mensyaratkan pembatasan kekuasaan melalui hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Dalam perspektif A.V. Dicey, asas legalitas mengandung makna *supremacy of law*, yaitu setiap tindakan pejabat pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak boleh bertindak sewenang-wenang (Albert Venn Dicey, 2013). Dengan demikian, setiap kewenangan kepala daerah bukanlah kekuasaan bebas (*freies Ermessen* tanpa batas), melainkan kekuasaan yang dilekatkan dan dibatasi oleh norma hukum tertulis. Oleh karena itu, Pasal 18 ayat (2) dan ayat (4) UUD 1945 tidak dapat dimaknai sebagai pemberian otonomi yang absolut, melainkan otonomi yang tetap berada dalam koridor negara hukum.

Penjabaran konstitusi tersebut kemudian dioperasionisasikan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 65. Pasal 65 ayat (1) secara limitatif merinci tugas kepala daerah, sedangkan ayat (2) menentukan batas kewenangannya, yang semuanya harus dilaksanakan “berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Rumusan ini menunjukkan bahwa sumber kewenangan kepala daerah bersifat atribusi dari undang-undang, bukan kewenangan yang lahir secara inheren. Dalam teori kewenangan administrasi menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan pemerintahan hanya dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, atau mandat, dan setiap bentuk kewenangan memiliki batas yang tegas (Philipus M. Hadjon, 2011). Oleh sebab itu, apabila kepala daerah bertindak di luar enumerasi Pasal 65 atau melampaui pembagian urusan dalam Pasal 9 dan Pasal 11, maka tindakan tersebut berpotensi *ultra vires* dan bertentangan dengan asas legalitas.

Lebih lanjut, Pasal 9 dan Pasal 11 UU 23/2014 menegaskan pembagian urusan pemerintahan menjadi urusan absolut, konkuren, dan umum. Urusan absolut tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan urusan konkuren yang diserahkan menjadi dasar otonomi daerah. Secara teoritis, pembagian ini mencerminkan prinsip *distribution of powers* dalam negara kesatuan desentralistis (Mesy Azmiza Azhar, 2022). Jika kepala daerah mencampuri

urusan absolut atau bertindak di luar urusan konkuren yang menjadi kewenangannya, maka terjadi pelampauan wewenang secara materiil. Di sinilah asas legalitas berfungsi sebagai instrumen kontrol vertikal agar otonomi tidak berubah menjadi disintegrasi kewenangan (Muhammad Ramadany Mustamin, 2021).

Penguatan asas legalitas secara administratif diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 5 huruf a secara eksplisit menempatkan asas legalitas sebagai dasar penyelenggaraan administrasi pemerintahan, yang dipertegas lagi melalui Pasal 10 tentang Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Dalam doktrin hukum administrasi modern, AUPB berfungsi sebagai *normative control standard* untuk menilai sah atau tidaknya tindakan pejabat publik. Dengan demikian, tindakan kepala daerah tidak hanya diuji berdasarkan legalitas formal (apakah ada dasar hukum), tetapi juga legalitas materiil (apakah sesuai tujuan kewenangan dan prinsip kepastian hukum, kemanfaatan, serta tidak menyalahgunakan wewenang). Pendekatan ini memperluas dimensi asas legalitas dari sekadar kepatuhan tekstual menjadi kepatuhan substantif.

Pasal 17 dan Pasal 18 UU 30/2014 memberikan parameter tegas mengenai bentuk penyalahgunaan wewenang, yakni melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Konsep ini sejalan dengan teori *detournement de pouvoir* dalam hukum administrasi Prancis, yaitu penggunaan kewenangan untuk tujuan yang menyimpang dari maksud pemberiannya (Éric Trudel and Nathalie Dupont, 2012). Jika kepala daerah menggunakan kewenangannya bukan untuk kepentingan umum melainkan kepentingan politik atau pribadi, maka secara doktrinal terjadi penyimpangan tujuan kewenangan. Pasal 19 bahkan menyatakan bahwa keputusan yang melampaui atau sewenang-wenang menjadi tidak sah setelah diuji pengadilan. Artinya, asas legalitas memiliki konsekuensi yuridis yang nyata, bukan sekadar norma etik.

Persoalan yang krusial terletak pada penggunaan diskresi sebagaimana diatur Pasal 18–19 UU 30/2014. Diskresi memang diakui dalam teori hukum administrasi sebagai ruang fleksibilitas pejabat untuk menjawab kekosongan hukum, namun menurut Jimly Asshiddiqie, diskresi tidak boleh berubah menjadi kekuasaan tanpa kontrol (Jimly Asshiddiqie, 2022). Diskresi hanya sah apabila memenuhi syarat: untuk kepentingan umum, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan sesuai AUPB. Dalam praktik pemerintahan daerah, sering kali dalih “keadaan mendesak” digunakan untuk membenarkan tindakan yang sesungguhnya melampaui kewenangan normatif. Oleh karena itu, analisis terhadap kewenangan kepala daerah dalam perspektif asas legalitas harus menempatkan diskresi sebagai pengecualian yang diawasi ketat, bukan sebagai celah perluasan kekuasaan eksekutif daerah.

Dengan demikian, secara konstitusional dan administratif, kewenangan kepala daerah adalah kewenangan yang dibatasi secara normatif oleh UUD 1945, UU 23/2014, dan UU 30/2014. Asas legalitas bukan hanya fondasi teoritik, melainkan standar pengujian konkret terhadap setiap keputusan dan tindakan kepala daerah. Ketika kepala daerah bertindak di luar batas atribusi, mencampuradukkan urusan, atau menyalahgunakan diskresi, maka secara doktrinal

dan normatif terjadi pelanggaran asas legalitas. Di titik inilah urgensi penguatan kontrol hukum menjadi sangat relevan untuk mencegah konsentrasi kekuasaan yang berlebihan dalam sistem pemerintahan daerah.

Efektivitas Mekanisme *Checks and Balances* dalam Pengawasan dan Pengendalian Kewenangan Kepala Daerah di Indonesia

Dalam desain konstitusional negara hukum, *checks and balances* merupakan instrumen pembatas kekuasaan agar tidak terjadi konsentrasi kekuasaan pada satu organ. Montesquieu dalam *L'Esprit des Lois* menegaskan bahwa kekuasaan cenderung disalahgunakan apabila tidak dikontrol oleh kekuasaan lain (*power tends to corrupt* dalam elaborasi Lord Acton) (Charles Louis de Secondat Montesquieu, 1860). Dalam pemerintahan daerah, relasi kontrol tersebut dilembagakan melalui DPRD sebagai representasi rakyat dan pemerintah pusat sebagai pemegang supremasi kewenangan dalam negara kesatuan. Oleh karena itu, efektivitas pengawasan terhadap kepala daerah harus dianalisis melalui kontrol legislatif daerah, kontrol administratif vertikal, serta kontrol yudisial.

Secara normatif, fungsi DPRD sebagai pengimbang ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 149 ayat (1), yang menyebutkan tiga fungsi utama DPRD: pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan. Fungsi ini dipertegas dalam Pasal 154 ayat (1), yang memberikan kewenangan kepada DPRD untuk membahas dan menyetujui APBD, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD, serta meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah. Secara teoritik, fungsi ini mencerminkan prinsip *legislative oversight* dalam sistem presidensial, sebagaimana dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa pengawasan legislatif merupakan mekanisme konstitusional untuk memastikan akuntabilitas eksekutif (Asshiddiqie, 2022). Namun, Pasal 207 ayat (1) menyatakan bahwa hubungan DPRD dan kepala daerah bersifat “kemitraan sejajar”, yang dalam praktik sering ditafsirkan sebagai hubungan politis, bukan relasi kontrol yang tegas. Di titik ini, efektivitas *checks and balances* sangat bergantung pada kapasitas dan independensi DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasannya, bukan sekadar pada norma formal yang tersedia.

Instrumen kontrol yang paling konkret dari DPRD terhadap kepala daerah adalah mekanisme pemberhentian sebagaimana diatur dalam Pasal 78 UU 23/2014. Pasal tersebut memuat alasan pemberhentian, termasuk apabila kepala daerah tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana Pasal 67 atau melanggar larangan jabatan. Secara teoritis, mekanisme ini merupakan bentuk *political accountability*, yakni pertanggungjawaban kepala daerah kepada lembaga representatif rakyat (Tri Widiastuti et al., 2024). Akan tetapi, secara struktural, prosedur pemberhentian tetap melibatkan pemerintah pusat dan Mahkamah Agung untuk aspek hukum tertentu, sehingga DPRD tidak memiliki kekuasaan absolut untuk memberhentikan kepala daerah. Kondisi ini menunjukkan bahwa kontrol legislatif bersifat terbatas dan berlapis, sehingga efektivitasnya sering kali dipengaruhi konfigurasi politik lokal.

Selain kontrol horizontal oleh DPRD, terdapat kontrol vertikal oleh pemerintah pusat yang diatur dalam Pasal 373–377 UU 23/2014. Dalam negara kesatuan, menurut teori desentralisasi Rondinelli, otonomi daerah tidak menghilangkan supremasi pemerintah pusat sebagai pemegang kedaulatan administratif. Pasal 373 ayat (1) menegaskan bahwa pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, sedangkan gubernur bertindak sebagai wakil pemerintah pusat untuk mengawasi kabupaten/kota. Model ini menunjukkan bahwa *checks and balances* di Indonesia bersifat asimetris, karena kepala daerah tidak hanya dikontrol oleh DPRD tetapi juga oleh otoritas pusat (Muhammad Quranul Kariem, 2021). Dengan demikian, sistem pengawasan tidak hanya berbasis keseimbangan horizontal, tetapi juga hierarki administratif.

Kontrol vertikal menjadi sangat nyata dalam mekanisme evaluasi dan pembatalan Perda sebagaimana diatur dalam Pasal 245–251 UU 23/2014. Rancangan Perda tertentu, seperti APBD dan pajak daerah, wajib dievaluasi sebelum ditetapkan, dan Perda yang bertentangan dengan peraturan lebih tinggi atau kepentingan umum dapat dibatalkan oleh Menteri atau gubernur. Secara doktrinal, ini mencerminkan prinsip *contrarius actus* dan supremasi norma yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan (Victor Yaved Neno, 2018). Namun, secara kritis dapat dipersoalkan bahwa mekanisme pembatalan eksekutif terhadap produk legislatif daerah berpotensi menimbulkan ketegangan dengan prinsip otonomi. Oleh karena itu, efektivitas *vertical checks and balances* harus diukur bukan hanya dari kemampuan membatalkan, tetapi dari sejauh mana pembinaan dilakukan secara proporsional dan tidak mengabaikan kemandirian daerah.

Dimensi terakhir dari *checks and balances* adalah kontrol yudisial melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. UU 51/2009. Pasal 53 ayat (1) memberikan hak kepada warga negara untuk menggugat keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan kepala daerah apabila merugikan haknya. Dalam teori negara hukum modern, sebagaimana dikemukakan oleh Utrecht, kontrol yudisial adalah jaminan terakhir perlindungan hukum terhadap tindakan sewenang-wenang pemerintah (Jarot Digo Ismoyo et al., 2025). Selain itu, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 5 ayat (1) mewajibkan hakim menggali nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat, sehingga pengujian terhadap tindakan kepala daerah tidak bersifat mekanis-formalistik. Melalui mekanisme ini, asas legalitas dan prinsip akuntabilitas diuji secara independen oleh lembaga yudikatif.

Dengan demikian, efektivitas *checks and balances* terhadap kewenangan kepala daerah ditentukan oleh sinergi tiga jalur kontrol: DPRD sebagai pengawas politik, pemerintah pusat sebagai pengawas administratif, dan peradilan sebagai pengawas yudisial. Secara normatif, kerangka hukumnya telah tersedia dan relatif komprehensif. Namun secara empiris, efektivitasnya sering bergantung pada integritas institusi, kultur hukum, dan konfigurasi politik lokal. Oleh karena itu, penguatan *checks and balances* tidak cukup melalui pembentukan norma,

tetapi memerlukan konsistensi penegakan hukum dan penguatan kapasitas kelembagaan agar kewenangan kepala daerah tetap berada dalam koridor demokrasi dan negara hukum.

SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan analisis normatif terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dapat disimpulkan bahwa kewenangan kepala daerah secara yuridis telah dibatasi secara tegas melalui prinsip atribusi, pembagian urusan pemerintahan, serta larangan penyalahgunaan wewenang sebagai manifestasi asas legalitas dalam negara hukum. Namun, dalam praktiknya, potensi pelampauan kewenangan masih terbuka terutama melalui penggunaan diskresi dan lemahnya fungsi pengawasan politik di tingkat daerah. Mekanisme *checks and balances* sebenarnya telah dirancang melalui fungsi pengawasan DPRD, pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat, serta kontrol yudisial melalui peradilan tata usaha negara, tetapi efektivitasnya sangat bergantung pada independensi lembaga, integritas aktor politik, dan konsistensi penegakan hukum. Dengan demikian, keseimbangan kekuasaan yang demokratis dan akuntabel belum sepenuhnya tercapai secara optimal meskipun kerangka normatifnya memadai. Oleh karena itu, direkomendasikan penguatan kapasitas dan independensi DPRD dalam fungsi pengawasan, pembatasan dan pedoman yang lebih ketat terhadap penggunaan diskresi kepala daerah, serta optimalisasi kontrol yudisial agar asas legalitas dan prinsip *checks and balances* benar-benar berfungsi sebagai instrumen pembatas kekuasaan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Afda'u, Faisal, and Azhar Rashed. "Legalitas Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Tanpa Pemilihan Langsung Sebagai Ancaman Terhadap Esensi Demokrasi Lokal." *Equality: Law and Social* 1, no. 3 (2026): 166–78.
- Asiyah, Mina Rabiatal, and Haris Budiman. "Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Sebagai Implementasi Otonomi Daerah." *Constituer: Jurnal Hukum Ketatanegaraan* 1, no. 2 (2025): 73–87.
- Asshiddiqie, Jimly. *Penguatan Sistem Pemerintahan Dan Peradilan*. Sinar Grafika, 2022.
- Azhar, Mesy Azmiza. "Dinamika Urusan Konkuren Antar Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Sistem Desentralisasi." *Lex Renaissance* 7, no. 3 (2022): 648–60.
- Bahri, Robi Assadul. "Pelantikan Kepala Daerah Oleh Presiden: Telaah Kritis Kewenangan Dalam Kerangka Otonomi Daerah." *Journal of Interdisciplinary Legal Perspectives* 1, no. 2 (2025): 73–84.

- Dewi, Dian Kemala. *Fondasi Ilmu Hukum: Teori, Asas, Dan Sistem Hukum*. Serasi Media Teknologi, 2025.
- Dicey, Albert Venn. *The Law of the Constitution*. Vol. 1. OUP Oxford, 2013.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Ilhami, H Yadi. "Kekosongan Norma Dalam Penunjukan Penjabat Dprd Pasca Putusan Mk Nomor 143/Puu-Xxi/2023: Tinjauan Hukum Tata Negara." *Sinergi: Jurnal Riset Ilmiah* 2, no. 8 (2025): 3621-45.
- Ismail, Aris, and Z Fatah. "Optimalisasi Fungsi Dan Peranan DPRD Dalam Pengawasan Kebijakan Penggunaan Anggaran APBD Di Kabupaten Pematang." *SOSIAL: Jurnal Ilmiah Pendidikan IPS* 3, no. 3 (2025): 40-56.
- Ismoyo, Jarot Digdo, Apriyanto Apriyanto, Titik Harryanti, and Loso Judijanto. *Teori Negara Hukum Modern*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2025.
- Kariem, Muhammad Quranul. "Pengawasan DPRD DIY Terhadap Dana Keistimewaan Dalam Fungsi Check and Balances." *JOURNAL OF GOVERNMENT (Kajian Manajemen Pemerintahan Dan Otonomi Daerah)* 6, no. 2 (2021): 131-45.
- Khamim, Mohamad. *Peran DPRD Dalam Mewujudkan Good Governance Di Daerah*. Penerbit Nem, 2021.
- Lobubun, Muslim, Yohanis Anthon Raharusun, and Iryana Anwar. "Inkonsistensi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 4, no. 2 (2022): 294-322.
- Lubis, Habsi, Leo Dwi, and Mohd Ikram. "Dinamika Intervensi Politik Dalam Pembentukan Regulasi Di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Dakwah Dan Ilmu Komunikasi* 2, no. 1 (2025).
- Mustamin, Muhammad Ramadany. "Tinjauan Normatif Pemberhentian Penjabat Kepala Daerah Oleh Gubernur." Universitas Hasanuddin, 2021.
- Nasution, Ali Imran, Yusuf Eko Nahuddin, and Ahmad Ahsin Thohari. "Supervising Acting Regional Heads: A Linkage of Central Government and Regional Legislative Council Supervision Function." *Jurnal Cakrawala Hukum* 15, no. 2 (2024): 134-47.
- Neno, Victor Yaved. *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*. Pt Citra Aditya Bakti, 2018.
- Putra, Jamiluddin A M, Dewi Permata, Anjelina I P Djani, Debora L Sabetu, Yunita N Finit, and Fadil Mas'ud. "Evaluasi Penerapan Prinsip Good Governance Dalam Sistem

- Pemerintahan Indonesia: Tantangan Dan Peluang Dalam Mengatasi Kesewenang-
Wenangan." *JIMU: Jurnal Ilmiah Multidisipliner* 3, no. 02 (2025): 1239–51.
- Rahmawati, Lutfiya Yuni. "Inkonsistensi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Praktik
Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia." *El-Dusturie* 4, no. 2 (2025): 138–59.
- Secondat Montesquieu, Charles Louis de. *Esprit Des Lois*. Librairie de Firmin Didot freres, fils et
Cie, 1860.
- Situmeang, Jhon Elvis, Rizki Jutarido Zahri, and Arfiansyah Arfiansyah. "Legal Weaknesses in
Enforcing Good Governance Principles in Licensing Corruption: Kelemahan Penegakan
Hukum Asas Pemerintahan Yang Baik Dalam Korupsi Perizinan." *Academia Open* 11, no.
1 (2026): 10–21070.
- Sudrajat, Tedi. *Hukum Birokrasi Pemerintah: Kewenangan Dan Jabatan*. Sinar Grafika, 2022.
- Trudel, Éric, and Nathalie Dupont. *Pratiques et Enjeux Du Détournement Dans Le Discours Littéraire
Des XXe et XXIe Siècles*. PUQ, 2012.
- Widiastuti, Tri, Arga Chon Feriandref, Eka Ermala, Othman Ballan, and Duwi Aryadi. "Laporan
Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Terhadap Hasil Penyelenggaraan
Urusan Pemerintahan Dalam Perspektif Otonomi Daerah." *Journal of Law and Nation* 3, no.
2 (2024): 264–80.
- Yoviansyah, Muhammad, and Rasetya Hati Satriani. "Konflik Kewenangan Antara Pemerintah
Pusat Dan Daerah Dalam Penetapan Kebijakan Administratif: Analisis Dari Sudut
Pandang Han." *Causa: Jurnal Hukum Dan Kewarganegaraan* 13, no. 6 (2025): 11–20.