
Public Policy;
Jurnal Aplikasi
Kebijakan Publik dan Bisnis

Urgensi Checks and Balances
Dalam Pemerintahan Daerah

Sarifa Niapele¹⁾

Jakobus Anakletus Rahajaan²⁾

^{1,2} STIA Said Perintah
Maluku Tengah, Maluku, Indonesia
[**jackyrahajaan@gmail.com**](mailto:jackyrahajaan@gmail.com)



LPPM STIA Said Perintah

Volume 4 No. 2, September 2023

[**https://stia-saidperintah.e-journal.id/ppj**](https://stia-saidperintah.e-journal.id/ppj)

Received; 2023 - 09 - 18

Accepted; 2023 - 09 - 28

Published; 2023 - 09 - 30

Abstract

This study aims to analyze the weaknesses of checks and balances in local government based on the principle of trias politica. The research uses normative legal research methods through legislation and literature approaches. Using primary, secondary and tertiary legal materials then analyzed qualitatively to describe the results of this study. Research results: first, the problem of minimal synergy causes disharmonization between state institutions. This happens due to sectoral egos, for example not accepting or not following up on recommendations from the results of checks and balances. This ego is due to a mistaken view of equality among branches of power. Second, the absence of specific legal substance regarding standard standards for evaluating local government performance has an impact on non-progressive development performance. Third, the existing legal substance has not been able to create the correct checks and balances as described above. For this reason, the formation of legal substance is urgently implemented in order to create a very strict mechanism of checks and balances, with provisions containing material on strict performance appraisal standards and strict and real sanctions that will force these branches of local government power to submit, comply or be sanctioned.

Keywords; Checks, Balances, Local Government.

Pendahuluan

Kekuasaan sangat bergantung pada bagaimana pemegang kekuasaan bertindak, apabila penguasa salah bertindak maka akan merugikan bangsa dan negara. Lord Acton menyatakan "*Power tends to corrupt but absolute power corrupts absolutely*", artinya pada akhirnya kesewenang-wenangan menciptakan ketidakadilan dalam masyarakat. Sebab itu, para pakar politik Barat di masa itu mencetuskan gagasannya mengenai teori pemisahan kekuasaan. Kekuasaan memang cenderung korup, namun kekuasaan absolut pasti korup (Budiardjo, 2008). Begawan politik seperti John Locke dan Montesquieu tampil sebagai pionir teori pemisahan kekuasaan guna menghindari kesewenang-wenangan. Dalam peralihan abad 17 ke 18, John Locke melalui karyanya "*Two Treatises of Government*" menyampaikan kajian pembagian kekuasaan pada pemerintahan guna menghapus tirani dan sentralistik kekuasaan. Setengah abad berikut, Montesquieu muncul dengan kajiannya mengenai *Trias Politica* dalam bukunya *L' Spirit de Lois* yang memperkenalkan tentang rancangan pemisahan kekuasaan dan pengaturan hukum. Montesquieu membagi kekuasaan negara yang terdiri atas; kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, (2017).

Secara konstitusional, UUD 1945 dalam pasal 1 ayat (3) menetapkan Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaats*) dan bukan negara kekuasaan belaka (*maachtstaats*). Dengan demikian maka Pemerintah Republik Indonesia sebagai pemegang kedaulatan rakyat memiliki kekuasaan. Kekuasaan tersebut selanjutnya dibatasi oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Pemerintahan dalam arti luas meliputi, 3 (tiga) lembaga kekuasaan utama; legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam pengertian sempit hanya mencakup lembaga *eksekutif*.

Dalam menjalankan kedaulatan atau kekuasaan tertinggi, maka lembaga Legislatif, eksekutif dan yudikatif memiliki kedudukan sama tinggi dan disebut lembaga tinggi negara. Dalam menjalankan tugas sesuai kewenangannya maka hubungan ketiga lembaga kekuasaan ini diatur dengan suatu sistem yang dikenal dengan *checks and balances system*. Kekuasaan yang tersentralisasi pada satu tangan memudahkan penyalahgunaan kekuasaan tersebut (Sidharta, 2004). Oleh karena itu, *trias politica* yang dianggap sebagai ciri negara demokratis, hadir sebagai sebuah konsep yang berfungsi mendistribusikan kekuasaan, bukan memusatkannya pada satu tangan (Atmadja, 2010).

Sejarah menunjukkan bahwa *trias politica* pada pemerintahan orde baru tidak dilaksanakan dengan benar dan kenyataannya kekuasaan hanya terpusat pada eksekutif (Rahmatullah, 2013). Setelah reformasi tahun 1998 berhasil meruntuhkan rezim orde baru terjadilah perubahan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Direntang tahun 1999 - 2002, Reformasi ini telah 4 (empat) kali mengamandemen UUD 1945 atas nama syarat-syarat *esensial* bagi tegaknya demokrasi, supremasi hukum dan kontrol kekuasaan dan menjamin kebebasan pribadi dan hak politik partisipatif (Thaib, 2003).

Bentuk *Trias politica* di era reformasi berkembang pesat dengan sistem *bikameral* yaitu DPR RI dan DPD dengan maksud guna mewujudkan *checks and balances* antar lembaga negara, sehingga tata kelola pemerintahan yang baik dan *good governance* berpotensi cepat tercapai (Pirmansyah, 2014). Lembaga-lembaga kekuasaan akan saling mengontrol sehingga dapat terhindar dari tindakan hegemoni, tirani dan pemusatan kekuasaan. Sistem ini menghindari terjadinya tumpang tindih kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif (Montisa Mariana, 2017).

Asas *checks and balances* merupakan asas konstitusi yang mengharuskan lembaga-lembaga kekuasaan berada pada kedudukan yang setara dan saling mengawasi. Prinsip dasar tersebut dikenal berdasarkan teori Montesquieu tentang *trias politica*. Namun penerapan *trias politica* di Indonesia tidaklah absolut karena struktur kelembagaan negara Indonesia menambahkan kekuasaan eksaminatif didalamnya. Tujuan utama mekanisme *checks and balances* adalah menghindari pemusatan kekuasaan pada satu institusi, sehingga terhindar dari munculnya *oligarki* atau *kediktatoran*. Ambisi untuk memiliki pemerintahan yang demokratis dengan *checks and balances system*, kedudukan setara dan seimbang antara cabang-cabang kekuasaan negara, supremasi hukum dan keadilan, jaminan perlindungan hak asasi manusia telah diatur cukup baik lewat UUD 1945 hasil amandemen. Hakim Konstitusi H. M. Akil Mochtar mengatakan bahwa pada prinsipnya *checks and balances*, yaitu adanya saling mengontrol dan menjaga keseimbangan antar cabang-cabang kekuasaan negara. UUD 1945 sebelum amandemen, dinilai tidak mampu menyelesaikan permasalahan ketatanegaraan karena penerapan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) tidak benar (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, (2012).

Merilis berita diberbagai media lokal belum lama ini di Maluku, diberitakan bahwa pansus Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur Maluku 2022, DPRD

Maluku menerbitkan 20 pokok rekomendasi kepada pemerintah provinsi untuk segera memperbaiki kinerjanya. Demikian pula pandangan fraksi-fraksi di DPRD terhadap LPJ Gubernur. Terdapat fraksi-fraksi yang menerima LPJ namun adapula fraksi-fraksi yang tidak menerima LPJ Gubernur dan memberikan catatan untuk perbaikan maupun mempersoalkan berbagai kejanggalan dalam kinerja pemerintah termasuk penggunaan anggaran. Misalnya ada fraksi yang mempersoalkan penggunaan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Dengan demikian maka sesuai prinsip *checks and balances*, langkah Pansus DPRD Maluku ini merupakan bentuk pelaksanaan fungsi pengawasan legislatif terhadap kinerja eksekutif. Rekomendasi DPRD ini harus dilaksanakan oleh Kepala daerah dalam memperbaiki kinerja pemerintah daerah.

Pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala daerah merupakan bagian dari pemerintahan daerah. Kepala daerah ini hadir sebagai pimpinan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang berada di bawah daerah otonom. Sedangkan definisi dari pemerintahan daerah adalah pengelolaan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah dan DPRD memiliki hubungan kerja yang kedudukannya sederajat dan bersifat kemitraan, artinya sederajat dan tidak saling membawahi. Guna menjaga kemitraan yang dimaksud, penerapan mekanisme *checks and balances* penting dilakukan untuk menciptakan saling kontrol yang baik dalam mewujudkan pembangunan yang *progresif*.

Wachid Fuady R., (2012) melalui hasil penelitiannya menyatakan bahwa standar keberhasilan pembangunan adalah pertumbuhan ekonomi. Namun, pada dasarnya keberhasilan pembangunan dapat diukur dengan banyak indikator selain indikator ekonomi. Indikator keberhasilan pembangunan antara lain; (1) Pertumbuhan ekonomi (2) Rasio gini yang merupakan tingkat ketimpangan distribusi penduduk. (3) Indeks kualitas hidup (4) Pembangunan berkelanjutan (5) Indeks kemakmuran dengan kondisi nasional yang stabil (tidak ada gejolak sosial) dan tidak ada kerusakan sumber daya alam.

Bertolak dari kajian Wachid Fuady R. dan berbagai teori para pakar diatas, maka penelitian ini menganalisis bahwa mekanisme *checks and balances* dalam pemerintahan daerah sangat penting dalam upaya percepatan pembangunan daerah namun mekanisme *checks and balances* yang dipraktikkan saat ini dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah masih belum sempurna. Berdasarkan pemaparan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyebab *checks and balances* belum sempurna dan membangun model

baru sebuah mekanisme *checks and balances* yang mampu mengawasi, mengawal dan menyeimbangkan cabang-cabang kekuasaan negara secara proporsional dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dan percepatan pembangunan daerah. Penelitian ini membangun model *checks and balances* yang baru berdasarkan teori *trias politica*, dengan menganalisis penyebab *checks and balances system* yang tidak sempurna dan membangun konsep *checks and balances system* yang baru yang lebih spesifik guna mengatur mekanisme *checks and balances*. Bukan hanya mengatur tapi terlebih lagi, ketat mengikat dan memaksa cabang-cabang kekuasaan negara untuk taat melaksanakan *checks and balances system* dengan benar.

Kerangka Teoritis

Trias Politica dan Checks and Balances

Ciri negara hukum, menurut Sudargo Gautama yang dikutip dari Abdul Aziz Hakim, I. S. (2012) yaitu; (1) Adanya pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan, artinya negara tidak bisa bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh undang-undang, perseorangan mempunyai hak dan kewajiban. Rakyat mempunyai hak mengkritik pemerintah. (2) Asas hukum bahwa hukum positif menjadi dasar bagi segala tindakan negara. (3) Pemisahan kekuasaan.

Konsisten dengan pandangan di atas, F.J. Stahl mengatakan bahwa unsur-unsur negara hukum meliputi adanya hak atau jaminan mendasar, pemisahan kekuasaan, pemerintahan berdasarkan aturan hukum, dan adanya keadilan, manajemen administratif (Abdul Aziz Hakim, 2012). Distribusi kekuasaan negara merupakan esensi negara hukum. Pembagian kekuasaan meliputi pembagian hak untuk membuat undang - undang, hak untuk memaksakan undang-undang, dan hak untuk memaksakan undang-undang, serta hak untuk memaksakan hukum, menggunakan hukum dan hak untuk menegakkan hukum dan keadilan. Legislatif merupakan salah satu cabang kekuasaan negara yang mempunyai peranan penting dalam menetapkan peraturan yang menjadi pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara. Eksekutif berperan melaksanakan perintah konstitusi dan ketentuan hukum dalam konteks pembangunan nasional dan negara. Sedangkan lembaga yudikatif berperan menegakkan hukum terhadap praktik-praktik penyalahgunaan dan tindakan ilegal.

Pada banyak negara di dunia, *trias politica* merupakan konsep pemerintahan yang populer dan banyak diadopsi. Prinsipnya bahwa kekuasaan tidak dimandatkan kepada suatu kekuasaan tertinggi di dalam negara, akan tetapi kekuasaan didistribusikan kepada beberapa lembaga dalam struktur pemisahan kekuasaan. Tujuannya agar penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu pihak dapat dihindari. Harapannya agar hak-hak asasi warga negara lebih terjamin. Untuk menerapkan *trias politica* dengan baik dan benar, diperlukan suatu mekanisme kontrol dan pembatasan (*checks and balances*) terhadap cabang-cabang kekuasaan tersebut.

Mekanisme *checks and balances* pertama kali diperkenalkan oleh Montesquieu pada abad pertengahan atau abad pencerahan (*enlightenment/aufklärung*). Teori ini lahir dari kajian ajaran klasik tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kemudian untuk pertama kalinya diterapkan dalam konstitusi Amerika Serikat pada tahun 1789. Menurut *checks and balances*, negara diklaim memiliki sistem *checks and balances* yang efektif bila tidak ditemukan salah satu elemen kekuasaan lebih *supreme* dari elemen lainnya yang sederajat, sehingga berdampak akan mempengaruhi elemen kekuasaan lainnya (Tri Widodo, 2010).

Istilah *checks and balances* terdiri dari suku kata "check" yang artinya, kontrol dan "balances" yang artinya seimbang. Makna kata "kontrol" disini yaitu saling mengawasi dan koordinasi diantara cabang-cabang kekuasaan. Sedangkan "keseimbangan" artinya saling menjaga agar tidak ada cabang kekuasaan yang lebih dominan atau berkuasa sehingga tidak menciptakan tirani. Esensinya, terdapat dua konsep utama pada mekanisme ini yaitu; pertama, konsep pengawalan dan pengendalian (*check*), ini berasal dari teori klasik tentang pemisahan kekuasaan, dimana unsur legislatif, eksekutif dan yudikatif dipegang oleh masing-masing cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain; Kedua, konsep penyeimbang kekuasaan (*balances*) yang bertujuan agar cabang-cabang kekuasaan didalam proses produksi kebijakan memiliki proporsi kewenangan yang seimbang supaya tidak ada timbul kekuasaan absolut (Zahra Amelia, 2013).

Pemerintahan Daerah

Checks and balances system banyak diadopsi dan diimplementasikan dalam pemerintahan demokratis (*democratic and egalitarian*). Sistem ini bertujuan untuk mewujudkan asas *good society* dan *good government* lewat perbaikan tata Kelola yang

harmonis diantara cabang-cabang kekuasaan negara. Ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menekankan, bahwa para pengelola pemerintahan daerah wajib berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan amandemen UUD 1945, sistem kelembagaan di Indonesia mengalami pergeseran dari mekanisme distribusi kekuasaan ke mekanisme pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan bukan berarti suatu cabang kekuasaan tidak dapat berinteraksi dengan cabang kekuasaan lainnya, namun antar cabang kekuasaan negara dapat saling mengawasi, mengawal dan menyeimbangkan kekuasaan antar lembaga negara tersebut. Hal ini sejalan dengan cita-cita reformasi dan UUD 1945 yang bertujuan mewujudkan penyelenggaraan negara yang akuntabel dan terhindar dari kesewenang-wenangan.

Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Sedangkan, pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Berdasarkan pengertian tersebut, maka kepala daerah atau DPRD adalah bagian dari pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah tidak identik dengan pemerintah daerah, tetapi pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintahan daerah. Jika dikaitkan dengan hukum pemerintahan daerah, maka hukum pemerintahan daerah mengkaji hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD. Sehingga, hukum pemerintahan daerah tidak semata-mata mengkaji soal pemerintah daerah dan DPRD karena yang menjadi esensi kajiannya secara hukum adalah mengenai pemerintahan daerah otonom. (Adnyani, 2018).

Menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Sebagaimana diatur dalam UUD 1945 maka pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang terdiri atas pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah dan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Meskipun istilahnya mirip, tapi memiliki makna yang sangat berbeda. Pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala daerah merupakan bagian dari pemerintahan daerah. Kepala daerah ini hadir sebagai pimpinan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang berada di bawah daerah otonom. Sedangkan defenisi dari pemerintahan daerah adalah pengelolaan pemerintahan oleh

pemerintah daerah dan DPRD sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah dalam pemerintahan daerah. Kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta masyarakat. DPRD perwakilan rakyat dan merupakan bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi *legislasi*, anggaran dan pengawasan.

Metode Penelitian

Penelitian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian doktrinal atau hukum normatif yang menganalisis dokumen-dokumen hukum yang ada. Sumber data bersumber dari data primer, sekunder dan data pendukung lainnya yang digunakan terkait (peraturan perundang-undangan, buku referensi/jurnal dan penelitian sebelumnya). Analisis yang digunakan merupakan sintesa antara pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan perpustakaan (Mahmud Marzuki, 2017).

Pembahasan

Penyebab Kelemahan *Checks and Balances*

Indonesia saat ini menganut sistem pemerintahan *presidensial*, dimana adanya pemisahan kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif yang berdasarkan prinsip *checks and balances*, namun tetap diperlukan langkah penyempurnaan terutama pengaturan atas pembatasan kekuasaan. Pengaturan *checks and balances* yang ketat sangatlah penting dan mendesak di era reformasi. Maksud dan tujuan *check and balances* yang ketat terhadap pemerintahan daerah adalah untuk menghindari pemusatan kekuasaan pada satu lembaga dan menciptakan keseimbangan dalam koordinasi dan pengawasan pemerintahan daerah maupun untuk mencegah *abuse of power*. Mekanisme ini sangat cocok diterapkan di Indonesia yang merupakan negara dengan tiga cabang kekuasaan yakni; legislatif, eksekutif dan yudikatif yang juga diterapkan dalam sistem pemerintahan daerah.

Meskipun di Indonesia terdapat 3 (tiga) cabang kekuasaan yang disebutkan secara jelas dalam peraturan, namun kenyataannya di Indonesia sistem tersebut tidak diterapkan

secara murni, karena sistem yang diterapkan di Indonesia bukanlah sistem tersendiri dalam arti pemisahan kekuasaan absolut melainkan melainkan sistem pemisahan dalam arti formal artinya mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah menerapkan konsep trias politik berupa pemisahan kekuasaan namun ketiga lembaga kekuasaan tersebut tidak sepenuhnya terpisah melainkan satu sama lain memiliki hubungan timbal balik dalam mekanisme *checks and balances*.

Asas *checks and balances* merupakan pengaturan kekuasaan negara tentang pembatasan kekuasaan dan upaya saling mengendalikan lembaga-lembaga negara, guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga penyelenggara negara. *Checks and balances* ditandai dengan lahirnya lembaga-lembaga negara baru pasca amandemen UUD 1945, yaitu Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

Hasil analisis penelitian ini menemukan penyebab *checks and balances system* tidak berlangsung sempurna karena beberapa penyebab sebagai berikut;

1) Persoalan Sinergitas Antar Cabang-Cabang Kekuasaan.

Mekanisme *checks and balances* tidak berlangsung dengan baik diakibatkan kurangnya sinergitas yang bila meruncing dapat berpotensi memicu disharmonisasi antara cabang-cabang kekuasaan. Seringkali persoalan kinerja instansi pemerintah (*eksekutif*) dalam pelayanan publik yang sering dikritik oleh masyarakat dan viral, telah dibahas bersama oleh legislatif dan eksekutif namun seringkali pula ditindaklanjuti dan tidak ada perubahan sehingga terus menimbulkan protes publik.

Seharusnya *dengan checks and balances*, legislatif berperan melakukan kontrol ketat terhadap kinerja eksekutif dan memberikan rekomendasi solutif kepada eksekutif untuk segera memperbaiki kinerjanya. Namun seringkali rekomendasi legislatif diabaikan atau tidak segera ditindak lanjuti oleh eksekutif atau dengan kata lain tidak ada penyelesaian tuntas terhadap persoalan pelayanan publik tersebut maka ini menandakan bahwa antar lembaga negara ini belum sinergi bahkan dapat memicu disharmonisasi antara legislatif dengan eksekutif. Contoh lain misalnya persoalan anggaran terkait menumpuknya hutang piutang pada instansi pemerintah yang belum terselesaikan selama bertahun-tahun. Hal ini menuntut legislatif harus semakin ketat mengawasi penggunaan anggaran daerah baik untuk pembangunan maupun untuk

pelunasan hutang-piutang, karena seringkali penggunaan anggaran ini berpotensi pada indikasi penyalahgunaan kewenangan dan korupsi sehingga menimbulkan kontroversi dan disharmonisasi dalam pemerintahan daerah maupun polemik publik.

Terlepas dari berbagai *interest politics* atau politik pragmatis, namun sinergitas dan keharmonisan antar lembaga negara ini sangat diperlukan dalam membangun kepercayaan antar lembaga negara. Hal inilah yang akan menunjang mekanisme *checks and balances* itu berlangsung baik dan benar sehingga memberikan dampak yang signifikan terhadap kemajuan pembangunan daerah. Pembangunan sinergitas dan harmonisasi antar eksekutif dan legislatif daerah sangatlah penting demi menciptakan mekanisme *checks and balances* yang benar dalam membangun daerah.

Ketidaktepatan mekanisme *checks and balances* yang terlihat dari kurangnya sinergitas bahkan muncul disharmonisasi diantara cabang-cabang kekuasaan. Penyebabnya oleh karena pandangan para pemegang kekuasaan ini bahwa kedudukan mereka yang sederajat dan tidak terdapat atasan maupun bawahan diantara mereka, sehingga jika terjadi konflik kepentingan maka masing-masing akan mempertahankan egonya, sekalipun itu sebuah kesalahan. Sunarto, (2016) melalui hasil penelitiannya menyatakan bahwa kedudukan ketiga lembaga negara yaitu; legislatif, eksekutif dan yudikatif adalah sama dan tidak ada lagi satu lembaga tertinggi negara, sehingga kedudukan lembaga-lembaga tersebut sederajat dan bermitra.

Kedudukan sederajat ini tidak selamanya membuat kemitraan sinergis dan harmonis, justru seringkali hubungan kemitraan sederajat ini membangun ego sektoral masing-masing karena pandangan keliru tentang kedudukan kemitraan sederajat. Persoalan kurangnya sinergitas dan disharmonisasi ini dapat diatasi bila *checks and balances system* diperbaiki atau disempurnakan dengan substansi hukum yang lebih baik yang lebih ketat memaksa cabang-cabang kekuasaan untuk sinergis dan harmonis dalam bermitra. Ego sektoral cabang-cabang kekuasaan ini dapat ditundukkan dengan substansi hukum yang memaksa mereka untuk taat melaksanakan mekanisme *checks and balances* dengan benar, sesuai asas-asas pemerintahan daerah dan ketentuan perundang-undangan. Bila tetap kukuh tidak melaksanakan perintah UU terkait *checks and balances* maka tersedia sanksi administrasi yang tegas dan nyata berupa instrument penilaian kinerja yang buruk.

2) Persoalan Progres Pembangunan Daerah

Sebaliknya bila dengan kedudukan sederajat dan bermitra ini, cabang-cabang kekuasaan sinergis dan harmonis bukan berarti *checks and balances* sudah berlangsung dengan benar. Setiap saat kemitraan sinergis dan harmonis pun dapat pula berpotensi pada penyalahgunaan kekuasaan. *Checks and balances* antar lembaga negara merupakan hal yang penting dalam konstitusi negara karena dimaksudkan untuk melindungi hak-hak masyarakat negara (Holcomb, Randall G, 2018). Namun dalam praktiknya seringkali cabang-cabang kekuasaan ini sinergis dan berkolaborasi melakukan *abuse of power*. Eksekutif dapat memanfaatkan kewenangan legislatif untuk membuat kebijakan yang sesuai dengan kepentingan pragmatisnya. Sebaliknya legislatif dapat memanfaatkan kewenangannya untuk memperoleh keuntungan. Diantara cabang kekuasaan ini muncullah pihak ketiga yaitu mafia yang memiliki kekuatan finansial untuk memanfaatkan cabang-cabang kekuasaan guna mengeruk keuntungan yang lebih besar. Praktik-praktik kotor inilah yang justru menodai kesucian *checks and balances system* sehingga dapat dikatakan sebagai salah satu penyebab lambatnya pembangunan daerah.

Sesungguhnya dengan sistem pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan luas untuk mengelolah daerah maka pemerintahan daerah dituntut memiliki standar kinerja yang mumpuni untuk membangun daerah menjadi lebih maju. Publik menilai kinerja pemerintahan daerah bukan hanya dari program kerja dan implementasinya, namun yang dinilai publik adalah kemanfaatannya. Sangat memalukan bagi daerah jika data nasional menunjukkan angka kemiskinan daerahnya tinggi dan termasuk kategori provinsi termiskin, namun ironisnya disisi lain yang sungguh menggelikan adalah data nasional juga memberikan predikat daerah dengan indeks kebahagiaan tertinggi. Realita ini menimbulkan antithesis atau dua hal yang bertentangan, "daerah termiskin tapi indeks kebahagiaan tertinggi". Kenyataan pahit ini seharusnya menjadi tamparan keras kepada pemerintahan daerah (eksekutif, legislatif dan yudikatif). Respons terhadap fakta ini akan cepat sekali disampaikan oleh dalam bentuk berbagai tanggapan dan komentar oleh masyarakat di media sosial. Disinilah *checks and balances system* sangat dibutuhkan.

Legislatif harus ketat mengawasi setiap pelaksanaan pembangunan dan harus cepat merespon setiap kekurangan, kekeliruan dan kesalahan eksekutif. Demikian pula hal yang sama ketat dilakukan dalam kontrol penggunaan anggaran negara. Disisi lain eksekutif harus kreatif dan inovatif. Langkah ini dapat dimulai dengan mengidentifikasi setiap persoalan-persoalan krusial di daerah. Persoalan tersebut antara lain; persoalan kemiskinan yang tinggi, pengangguran yang terus meningkat karena lulusan lembaga pendidikan yang tidak sesuai dengan permintaan pasar. Masalah lainnya misalnya; lapangan kerja yang sangat terbatas karena kurangnya investasi dan gerakan kewirausahaan, program peningkatan produksi komoditas yang meningkat, swasembada pangan yang kurang diperhatikan, pembangunan infrastruktur yang kurang memadai, tingginya angka prostitusi dan penyebaran penyakit menular seksual (HIV/AIDS) dan meningkatnya kriminalitas. Hal ini merupakan fenomena yang muncul akibat kinerja pemerintahan yang kurang baik.

Penelitian Wachid Fuady R., (2012) menyatakan bahwa kriteria keberhasilan pembangunan menunjukkan beberapa kriteria/indikator untuk menilai keberhasilan pembangunan, yaitu: Pertama, terdapat tingkat pertumbuhan ekonomi yang baik. Kedua, adanya pemerataan pendapatan; Ketiga, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) meningkat; dan keempat, pembangunan berkelanjutan. Pertumbuhan berkelanjutan ini harus dikaitkan dengan dua prasyarat: pertama, tidak merusak sumber daya alam dan; Kedua, tidak ada keresahan sosial. Keempat indikator keberhasilan pembangunan tersebut di atas hendaknya dijadikan acuan oleh pemerintah daerah dalam merencanakan, melaksanakan, dan merumuskan kebijakan pembangunan untuk mencapai kemajuan pembangunan daerah menuju kesejahteraan dan keadilan.

Berdasarkan kriteria keberhasilan pembangunan yang dikemukakan dalam penelitian di atas, maka penelitian ini mendasari *trias politica* dengan mekanisme *check and balances* yang diterapkan di Indonesia, membuktikan bahwa mekanisme *check and balances* sangat penting dalam menunjang pemerintahan daerah karena mekanisme tersebut menjaga keseimbangan kekuasaan dan keselarasan antar lembaga negara dalam tugas pemerintahan daerah. Namun analisis kami menemukan bahwa belum adanya ketentuan spesifik terkait tentang standar penilaian keberhasilan kinerja Pemerintahan daerah, hingga belum adanya ketentuan terkait sanksi administrasi

terhadap pemerintah daerah yang kurang berprestasi atau gagal dalam memajukan daerahnya, membuat *checks and balances system* belum maksimal menjadi panglima bagi cabang-cabang kekuasaan. Dengan demikian perlu direkomendasikan agar UU Pemerintahan daerah direvisi guna mengatur mekanisme *checks and balances* yang lebih memadai. Dengan demikian maka keberhasilan pembangunan & kemajuan suatu daerah menunjukkan keberhasilan sistem pemerintahan. Namun ketidakberhasilan atau kemunduran pembangunan suatu daerah merupakan kegagalan bersama pula. Oleh sebab itu mekanisme *checks and balances* dalam sistem pemerintahan daerah itu sangat esensial dan urgent untuk dijalankan dengan benar. Jika satu elemen sistem pemerintahan (legislatif, eksekutif dan yudikatif) memiliki kinerja yg kurang baik akan mempengaruhi sistem dan menyebabkan pembangunan stagnan atau bahkan bermasalah.

Disisi lain lembaga yudikatif pun harus proaktif merespon setiap indikasi penyalahgunaan kewenangan yang berpotensi merugikan keuangan negara. Dengan mekanisme *checks and balances* yang ketat seharusnya daerah ini pasti berkembang maju pesat. Namun bila dalam praktiknya mekanisme *checks and balances* ini dinodai dengan *interest politics* atau politik pragmatis kelompok maupun individu maka *checks and balances system* ini tidak memiliki manfaat sama sekali dan hanya sekedar *lips service*. Dengan demikian perlu ketentuan dan pengaturan yang dapat memaksa elemen-elemen kekuasaan dalam pemerintahan daerah ini untuk tunduk dan taat melaksanakan mekanisme *checks and balances* dengan benar dan ruang konspirasi *abuse of power* harus ditiadakan.

3) Persoalan Subtansi Hukum Mekanisme *Checks and Balances*.

Penelitian ini melihat bahwa *checks and balances* belum berlangsung dengan benar maupun dinodai dengan praktik *abuse of power*, karena subtansi hukumnya yang masih memiliki kelemahan atau celah. Subtansi hukum yang belum memadai inilah yang menjadi celah penyebab persoalan lemahnya *checks and balances* sebagaimana dibahas pada point 1 dan 2 diatas. Penelitian ini menemukan bahwa, ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur dan mengikat lembaga negara di daerah dalam mekanisme *checks and balances* belum memiliki kekuatan memaksa lembaga negara di daerah untuk tunduk terhadap mekanisme yang berlaku. Contohnya,

Ketika DPRD memanggil atau mengundang Kepala daerah untuk hadir dalam rapat pertanggungjawaban kinerja, seringkali kepala daerah tidak memenuhi undangan DPRD dan mendelegasikan kepada wakilnya atau sekretaris daerah.

Analisis Konsep *Checks and Balances* yang Ketat

Dalam Sistem pemerintahan negara yang menerapkan konsep *trias politica* dan mekanisme *checks and balances* yang berdasarkan Pancasila, Konstitusi UUD 1945 beserta peraturan perundang-undangan terkait pemerintahan daerah, belum mampu merumuskan ketegasan berupa suatu standar baku penilaian keberhasilan atau ketidakberhasilan kinerja pemerintahan daerah. Penilaian kinerja pemerintah (eksekutif) oleh DPRD (legislatif) dilakukan dalam rapat paripurna LPJ menunjukkan bahwa eksekutif tidak memiliki kekuatan memaksa yang cukup agar eksekutif patuh memperbaiki kinerjanya yang dinilai gagal atau belum berhasil. Pemerintahan daerah yang berlangsung satu periode dalam jangka waktu 5 (lima) tahun, seharusnya didukung dengan regulasi yang memuat instrument penilaian kinerja secara spesifik untuk mengukur tingkatan keberhasilan ataupun kegagalan kinerja pemerintah daerah.

Instrument *checks and balances* ketat ini untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan program-program pembangunan daerah, tingkat realisasi dan keberhasilan program pembangunan serta besar dampak atau manfaat yang dirasakan oleh masyarakat. Demikian pula sebaliknya, penilaian juga dapat membuktikan kegagalan atau kurang berhasilnya kinerja pemerintah daerah, dan kerugian yang ditimbulkan akibat kelalaian tersebut. Kinerja eksekutif harus dikontrol dengan ketat dan diseimbangkan dengan rekomendasi yang solutif dari legislatif guna secepat mungkin dilakukan perbaikan oleh eksekutif. Karena kedudukan eksekutif sejajar dengan legislatif, maka dengan mekanisme *checks and balances*, kedua lembaga utama negara ini memiliki hubungan erat yang sejajar dan saling melengkapi. Oleh sebab itu secara logis jika eksekutif kurang atau tidak berhasil kinerjanya maka legislatif pun sebenarnya turut serta tidak berhasil pula dalam melaksanakan fungsi *checks and balances*. Legislatif harus ketat melaksanakan fungsi pengawasan dan Kontrol yang benar dan ketat terhadap rancangan program dan anggaran pembangunan hingga pelaksanaan program kerja pemerintah dan pembangunan yang harus di evaluasi secara ketat pula. Hubungan legislatif dan eksekutif ini harus satu paket dalam mekanisme *checks and balances* yang ketat. Untuk itu diperlukan revisi terhadap UU Pemerintahan daerah atau bila

perlu dibuat satu UU Khusus yang mengatur secara spesifik hubungan cabang-cabang kekuasaan termasuk model *checks and balances* ketat di dalamnya, dengan ketentuan yang memiliki kekuatan memaksa cabang-cabang kekuasaan pemerintahan daerah untuk taat melaksanakan *trias politica* dan *checks and balances system* dengan benar.

Substansi hukum *trias politica* maupun *checks and balances system* harus memiliki kekuatan sanksi yang tegas dan nyata, antara lain jika kinerja kepala daerah tidak memenuhi standar yang ditetapkan maka substansi hukum akan mendiskualifikasi kepala daerah tersebut dalam pencalonan sebagai calon kepala daerah pada periode yang kedua (*incumbent*). Sedangkan anggota legislatif yang tidak menjalankan mekanisme *checks and balances* dengan benar, harus dikenakan sanksi administratif berupa pergantian saat terbukti tidak benar melaksanakan *checks and balances* dengan benar atau didiskualifikasi dalam periode pileg berikutnya.

Revisi UU tentang mekanisme *checks and balances* yang ketat akan memiliki efek domino. Pertama; sebagai upaya cegah tangkal penyalahgunaan wewenang termasuk korupsi, dan kedua; berdampak massif terhadap kinerja DPRD untuk ketat melaksanakan pengawasan dan kontrol terhadap kinerja eksekutif, serta membangun sinergi dan harmonisasi *checks and balances* yang benar. Berdasarkan konsep *trias politica* maka keberhasilan pemerintahan daerah itu satu paket yakni keberhasilan bersama eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sebaliknya kegagalan pemerintahan daerah akan menjadi kegagalan bersama pula.

Dengan konsep mekanisme *checks and balances* ketat sesuai konsep penelitian ini, akan berdampak signifikan pada kinerja eksekutif maupun legislatif guna membangun daerah secara progresif termasuk efektivitas dan efisiensi anggaran serta meminimalisir penyalahgunaan kewenangan termasuk korupsi. Konsep *checks and balances* dirumuskan sesuai dengan faktor-faktor penyebab kelemahan *checks and balances* diatas perlu memanfaatkan kemajuan teknologi informasi guna menerapkan mekanisme *checks and balances* melalui satu sistem informasi *digital checks and balances* yang terpadu dan terkoneksi antar cabang kekuasaan. Diharapkan dengan berjalannya *checks and balances system* yang ketat dan benar akan mendorong terciptanya *good governance* yang lebih baik dan berpotensi mewujudkan pembangunan yang lebih progresif.

Penutup

Kesimpulan

Pemerintahan daerah adalah badan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sangatlah penting untuk menciptakan sinergi dan keselarasan antara eksekutif daerah dan legislatif untuk menciptakan mekanisme *check and balance* yang wajar dalam pembangunan daerah yang progresif. Penyebab *checks and balances system* tidak berjalan dengan benar adalah karena kurang atau tidak sinergisnya hubungan cabang-cabang kekuasaan yang memicu disharmonisasi. Ini diakibatkan pandangan keliru tentang kedudukan sederajat dari cabang-cabang kekuasaan tersebut. Padahal maksud dari kedudukan sederajat dan bermitra tersebut adalah untuk saling mengontrol, mengoreksi dan menyeimbangkan kinerja pemerintahan daerah, bukan untuk saling mempertahankan ego sektoral yang didasari pandangan keliru tentang kedudukan sederajat tersebut.

Sinergitas yang terganggu akibat ego sektoral seperti ketersinggungan atau tidak adil dengan hasil *checks and balances*. Ini terjadi karena hasil *checks and balances* mengindikasikan kegagalan atau kekurangan kinerja pemerintah dalam rangka progress pembangunan daerah. Upaya untuk mengatasi persoalan dan dilemah ini, perlu perbaikan substansi hukumnya. Diperlukan substansi hukum yang ketat mengatur, mengikat dan memaksa cabang-cabang kekuasaan dalam pemerintahan daerah untuk tunduk, taat dan patuh melaksanakan *checks and balances* yang benar. Perbaikan substansi hukum yang dimaksud harus memuat ketentuan tegas dan jelas tentang hubungan, koordinasi dan sinergitas antar cabang kekuasaan pemerintahan daerah. Demikian juga guna tercipta *checks and balances* yang mendukung progress pembangunan daerah, maka perlu substansi hukum memuat standar baku penilaian kinerja pemerintah serta sanksi hukum administratif yang tegas dan realistis bagi unsur pemerintahan yang gagal atau lalai dalam kerjanya. Perbaikan substansi hukum demikian juga akan memberikan efek domino dalam mencegah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) termasuk korupsi.

Daftar Pustaka

Abdul Aziz Hakim, I. S. (2012). *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Pustaka Pelajar.
https://www.google.co.id/books/edition/Negara_hukum_dan_demokrasi_di_Indone

- sia/oqUutwAACAAJ?hl=id&kptab=getbook.
- Adnyani, N. K. S. (2018). *Hukum Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Kajian Pengelolaan Potensi Lokal*. Rajawali Pers, <https://edeposit.perpusnas.go.id/collection/hukum-pemerintahan-daerah-dalam-perspektif-kajian-pengelolaan-potensi-lokal-sumber-elektronis/117414>.
- Atmadja, D. G. (2010). *Hukum Kostitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*. Setara Press, <https://simpus.mkri.id/opac/detail-opac?id=9286>.
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia Pustaka Utama, <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=345467>.
- Holcomb, Randall G. (2018). Checks and Balances: Enforcing Constitutional Constraints, *Journal of Economies*, 6,57. <https://doi.org/doi:10.3390/economies6040057>.
- Jimly Asshiddiqie. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (II). Rajawali Pers, <https://simpus.mkri.id/opac/detail-opac?id=10441>.
- Mahmud Marzuki. (2017). *Metode Penelitian Hukum*. Prenada Media. https://www.google.co.id/books/edition/Penelitian_Hukum/CKZADwAAQBAJ?hl=id&gbpv=0.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2012). *Akil Mochtar Paparkan Pentingnya Mekanisme Checks and Balances untuk Pemerintahan Demokratis*. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=7834>.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. (2017). *Checks & Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Bapan Pengkajian MPR - RI. https://mpr.go.id/img/jurnal/file/250322_2017_Checks_&_Balances_dalam_Sistem_Ketatanegaraan_Indonesia.PDF.
- Montisa Mariana. (2017). Check And Balances Antar Lembaga Negara di Dalam Sistem Politik Indonesia. *Logika*, 1 (9). <https://doi.org/10.1017/CBO978110%0A7415324.004>.
- Pirmansyah, M. (2014). Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral di Indonesia. *Jurnal Cita Hukum*, 2 (1), <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum/article/view/1461>.
- R., Wachid Fuady (2012). Kajian Teori dan Implementasi Pembangunan Terhadap Tolok

- Ukur Keberhasilan Pembangunan. *Jurnal Ekonomi Manajemen Akuntansi*, 19 Nomor 3. <http://ejurnal.stiedharmaputra-smg.ac.id/index.php/JEMA/article/view/65/63>.
- Rahmatullah. (2013). Rejuvinasi Sistem Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. *Jurnal Cita Hukum*, 1 (2). <https://doi.org/10.15408/jch.v1i2>.
- Sidharta, B. A. (2004). Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum. *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 3. <http://lib.law.ugm.ac.id/ojs/index.php/jen/article/view/1047>.
- Sunarto. (2016). Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Masalah - Masalah Hukum*, 45(2), <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13685/10436>.
- Thaib, D. (2003). Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional). *Jurnal Hukum UIS QUIA IUSTUM*, 10 (23), <https://doi.org/10.20885/iustum.vol10.iss23.art5>.
- Tri Widodo. (2010). *Menyimak Kembali Check and Balances dalam Sisitem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. <http://Triwidodoutomo.Blogspot.Com/2010/11/>.
- Zahra Amelia. (2013). *Model Kawal Imbang (Check and Balances)*. UIN Semarang, <https://lib.unnes.ac.id/18356/1/8150408127.pdf>.