

Fungsi Legislasi DPRD Provinsi Kalimantan Timur dalam Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Instrumen *Checks and Balances*

Jihan Athira¹, Ikhwanul Muslim², Aulia Vivi Yulianingrum³

Universitas Muhammadiyah Kalimantan Timur, Samarinda^{1,2,3}

*Email: athirajihan25@gmail.com; im671@umkt.ac.id; avy598@umkt.ac.id

Diterima: 14-10-2026 | Disetujui: 19-10-2026 | Diterbitkan: 21-10-2026

ABSTRACT

*This study aims to analyze the legal position of Provincial Regional Regulations (Perda) and evaluate the implementation of the legislative function of the East Kalimantan Provincial Parliament (DPRD) as an instrument of checks and balances. This normative legal research uses statute and conceptual approaches. Data was collected through library research and analyzed using a qualitative-deductive method. The study reveals two main findings. First, normatively, Provincial Regulations hold a strategic position in the national legal hierarchy as executors of regional autonomy, subject to the *lex superior derogat legi inferiori* principle. Second, empirically, the East Kalimantan DPRD's legislative function has not operated optimally and remains heavily dominated by executive initiatives. This is evidenced by the low productivity of the DPRD's right of initiative (15 proposals) compared to the Provincial Government (26 proposals) during 2021-2025. Contributing factors include limited legislative drafting competence among members, weak legislative planning, and a lack of comprehensive academic papers. The study recommends regular technical capacity building, optimizing legal experts' roles, strengthening balanced coordination with the executive, and ensuring meaningful public participation in the legislative process.*

Keywords: Legislation; Provincial DPRD; Regional Regulations; Audit and Balance

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi dalam hierarki perundang-undangan dan mengevaluasi pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Provinsi Kalimantan Timur sebagai instrumen checks and balances. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif-deduktif. Hasil penelitian menunjukkan dua temuan utama. Pertama, secara normatif, Perda Provinsi berkedudukan strategis sebagai pelaksana otonomi daerah yang tunduk pada asas *lex superior derogat legi inferiori*. Kedua, secara empiris, fungsi legislasi DPRD Provinsi Kalimantan Timur belum berjalan optimal dan masih didominasi inisiatif eksekutif. Hal ini dibuktikan dari rendahnya penggunaan hak inisiatif dewan (15 usulan) dibandingkan Pemerintah Provinsi (26 usulan) selama periode 2021-2025. Faktor penyebabnya meliputi keterbatasan kompetensi legislative drafting anggota dewan, lemahnya perencanaan Propemperda, dan minimnya naskah akademik yang komprehensif. Penelitian ini merekomendasikan peningkatan kapasitas teknis Badan Pembentukan Peraturan Daerah, optimalisasi peran tenaga ahli, penguatan koordinasi setara dengan eksekutif, serta pelibatan partisipasi masyarakat yang

bermakna dalam setiap tahapan legislasi.

Katakunci: Legislasi; DPRD Provinsi; Peraturan Daerah; *Checks and Balances*

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum secara tegas menempatkan supremasi hukum sebagai landasan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konsepsi negara hukum ini tidak hanya bersifat formal prosedural melainkan juga berfungsi substantif sebagai alat pembatas kekuasaan negara. Hukum hadir sebagai instrumen kontrol yang sangat penting agar tindakan aparatur pemerintah tidak bersifat sewenang-wenang terhadap masyarakat. Tanpa adanya pembatasan kekuasaan yang jelas, negara akan sangat rentan terperosok ke dalam praktik penyalahgunaan wewenang secara masif. Oleh karena itu, arsitektur ketatanegaraan modern harus didesain sedemikian rupa agar kekuasaan terdistribusi secara seimbang dan saling mengawasi.

Gagasan pemisahan kekuasaan dalam teori ketatanegaraan kontemporer telah bertransformasi menjadi mekanisme pengawasan dan perimbangan kekuasaan yang dinamis. Prinsip ini secara khusus menuntut adanya relasi saling mengontrol antar berbagai lembaga negara demi menjaga stabilitas jalannya pemerintahan. Dalam tata negara Indonesia, hubungan antara organ legislatif dan eksekutif menunjukkan suatu bentuk interdependensi yang sah secara konstitusional. Hubungan yang saling bergantung ini sengaja diciptakan untuk menyediakan ruang dialektika guna mencegah munculnya dominasi absolut dari satu lembaga. Namun demikian, efektivitas dari prinsip pengimbangan ini sangat bergantung pada tingkat kemandirian serta kapasitas yang dimiliki oleh masing-masing institusi.

Penerapan prinsip pengawasan timbal balik ini sesungguhnya tidak hanya diwajibkan pada tataran nasional melainkan juga menjangkau pemerintahan daerah. Implementasi di daerah tersebut sejalan dengan paradigma desentralisasi yang secara yuridis memberikan otonomi yang sangat luas kepada entitas lokal. Otonomi ini pada hakikatnya memberikan ruang bebas bagi pemerintah daerah untuk mengurus kepentingan warganya secara mandiri dan bertanggung jawab. Akan tetapi, perlu disadari bahwa desentralisasi juga memiliki celah yang berpotensi melahirkan pemusatan kekuasaan baru di tangan eksekutif lokal. Mengingat besarnya risiko penyimpangan tersebut, kehadiran mekanisme kontrol internal melalui lembaga perwakilan rakyat daerah menjadi syarat mutlak penyelenggaraan otonomi.

Berdasarkan amanat undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kedudukan strategis sebagai mitra sejajar bagi kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Status kemitraan yang setara ini dirancang untuk memastikan bahwa proses perumusan setiap kebijakan lokal tidak berjalan secara sepihak. Lembaga legislatif daerah ini secara formal dibekali dengan tiga kewenangan utama yang mencakup fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan melekat. Di antara ketiga fungsi esensial tersebut, fungsi legislasi menduduki porsi yang paling vital karena menyangkut pembentukan norma hukum mengikat. Keberhasilan dalam mengeksekusi fungsi inilah yang akan menentukan kualitas produk hukum serta menegaskan murwah dewan sebagai lembaga penyeimbang penguasa.

Dalam realitas praktik ketatanegaraan, pelaksanaan kewenangan legislasi di daerah masih sering diwarnai oleh beragam tantangan struktural dan birokratis. Salah satu persoalan klasik yang seringkali mencuat adalah dominannya peran pihak eksekutif dalam merumuskan draf awal kebijakan publik. Sebagian besar usulan rancangan regulasi yang dibahas di ruang sidang lebih banyak bersumber dari inisiatif mandiri pihak pemerintah daerah. Sebaliknya, produk hukum yang benar-benar murni terlahir dari rahim pemikiran dan hak inisiatif pihak legislatif jumlahnya relatif sangat minim. Ketimpangan produktivitas semacam ini secara nyata berisiko mengerdilkan fungsi perimbangan kekuasaan yang seharusnya diperankan secara aktif oleh pihak parlemen.

Kondisi ketidakseimbangan yang memprihatinkan tersebut juga terekam secara jelas dalam dinamika legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Timur. Meskipun didukung oleh fasilitas dan anggaran kelembagaan yang memadai, optimalisasi hak inisiatif dewan setempat terbukti belum berjalan dengan maksimal. Keterbatasan kompetensi teknis dari sebagian anggota legislatif dalam menyusun draf hukum yang ideal ditengarai sebagai salah satu akar persoalannya. Permasalahan ini kemudian diperparah oleh manajemen perencanaan pembentukan peraturan daerah yang kurang sistematis di tingkat badan legislasi dewan. Oleh karena itu, evaluasi mendalam terhadap tata kelola internal dewan sangat urgen dilakukan demi memulihkan keseimbangan relasi kuasa di daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian akademik ini disusun dengan menerapkan metodologi penelitian hukum normatif yang secara khusus berfokus pada pengkajian literatur tertulis. Pendekatan yang diaplikasikan dalam kajian ini mencakup pendekatan perundang-undangan serta pendekatan konseptual yang saling melengkapi satu sama lain. Pendekatan perundang-undangan dieksekusi dengan cara membedah berbagai regulasi formal yang memayungi kewenangan legislasi lembaga dewan perwakilan di tingkat daerah. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan secara tajam untuk mengurai doktrin negara hukum serta prinsip pengawasan dan perimbangan kekuasaan. Perpaduan kedua pisau analisis ini diharapkan mampu menghasilkan telaah yuridis yang komprehensif terkait dinamika ketatanegaraan yang sedang diselidiki. Bahan dasar yang digunakan dalam penelitian normatif ini sepenuhnya bersumber pada pengumpulan data sekunder melalui teknik studi kepustakaan. Keseluruhan data tersebut kemudian diklasifikasikan secara hierarkis ke dalam kelompok bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer yang digunakan mencakup konstitusi dasar negara serta serangkaian undang-undang yang mengatur mekanisme tata kelola pemerintahan daerah. Adapun bahan hukum sekunder diperoleh dari berbagai literatur buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan topik. Pengkategorian data yang sistematis ini bertujuan untuk memastikan setiap argumen yang dibangun memiliki pijakan literasi yang kuat dan valid. Proses pengumpulan keseluruhan bahan hukum tersebut dilakukan secara teliti dengan cara mengidentifikasi literatur dan merangkum dokumen resmi yang relevan. Setelah tahapan inventarisasi data selesai, seluruh informasi yang terkumpul langsung dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif yang berbasis pada penalaran logis. Teknik penalaran hukum diaplikasikan untuk mencari benang merah antara norma yang tertulis di undang-undang dengan realitas empiris di lapangan. Pada tahapan akhir, penarikan kesimpulan dirumuskan melalui metode deduktif yang bertolak dari premis umum menuju penemuan fakta yang spesifik. Alur metodologi yang terstruktur ini menjamin bahwa seluruh temuan penelitian bersifat objektif, akademis, dan dapat dipertanggungjawabkan secara kaidah keilmuan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Fungsi Peraturan Daerah Provinsi sebagai Instrumen Pelaksanaan Otonomi Daerah

Pengaturan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia memiliki landasan konstitusional yang sangat kuat dan berakar pada konstitusi tertinggi negara. Berdasarkan ketentuan Pasal

18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah secara eksplisit berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi. Pemberian hak konstitusional ini menjadi dasar hukum utama bagi setiap daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri secara mandiri. Melalui landasan yang utuh ini, peraturan daerah tidak sekadar diposisikan sebagai dokumen administratif pemerintah daerah, melainkan sebuah instrumen hukum yang memiliki legitimasi tertinggi di tingkat lokal. Kehadiran landasan konstitusional tersebut memastikan bahwa pelaksanaan desentralisasi tetap berjalan sesuai dengan filosofi ketatanegaraan yang dianut oleh bangsa Indonesia.

Peraturan daerah sebagai sebuah produk hukum senantiasa memiliki karakteristik khusus yang membedakannya secara signifikan dari jenis peraturan perundang-undangan di tingkat pusat. Sifat peraturan daerah cenderung sangat lokal, adaptif, dan dirancang secara spesifik untuk merespons dinamika geografis, sosial, budaya, serta ekonomi di wilayah teritorialnya masing-masing. Karakteristik kewilayahan ini memberikan ruang yang cukup leluasa bagi setiap daerah untuk memiliki regulasi yang berbeda-beda guna menyelesaikan permasalahan yang juga beragam. Walaupun diberikan keleluasaan untuk merumuskan pengaturan yang spesifik, karakteristik peraturan daerah tersebut tetap diwajibkan menjunjung tinggi prinsip kesatuan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedudukan otonom peraturan daerah tidak pernah dapat dilepaskan dari konsep dasar struktur hierarki perundang-undangan yang menjadi fondasi utama sistem hukum positif di Indonesia. Apabila dikaji secara vertikal, peraturan daerah tingkat provinsi secara tegas ditempatkan berada tepat di bawah strata undang-undang, peraturan pemerintah, dan juga peraturan presiden. Prinsip doktrinal paling fundamental yang senantiasa membatasi materi muatan peraturan daerah adalah asas hukum universal yang luas dikenal dengan sebutan *lex superior derogat legi inferiori*. Asas hukum yang krusial ini menegaskan kaidah bahwa peraturan yang lebih rendah derajatnya sama sekali tidak diperkenankan memuat ketentuan yang bertentangan dengan peraturan di atasnya. Kepatuhan mutlak terhadap asas hierarkis ini mutlak dilakukan agar kebijakan yang diterbitkan tidak berujung pada kekacauan yurisprudensi maupun inkonsistensi penerapan hukum di tengah kehidupan masyarakat.

Pelaksanaan amanat otonomi daerah yang ideal melalui sarana pembentukan peraturan daerah pada kenyataannya seringkali harus terbentur oleh pelbagai problematika mendasar pada tahapan perencanaannya. Kelemahan krusial yang paling mendasar kerap kali terletak pada perancangan instrumen Program Pembentukan Peraturan Daerah yang seringkali tidak tersusun secara sistematis dan terstruktur dengan matang. Permasalahan substantif lainnya adalah kenyataan empiris bahwa banyak rancangan peraturan daerah secara tergesa-gesa diusulkan ke dewan legislatif tanpa didampingi oleh instrumen naskah akademik yang komprehensif. Naskah akademik yang disusun sekadar untuk memenuhi syarat kelengkapan administratif cenderung akan menghasilkan nalar hukum yang rapuh, tumpul, dan sangat sulit dipertanggungjawabkan secara epistemologi ilmiah. Kondisi yang memprihatinkan ini berdampak langsung secara luas pada lahirnya beragam peraturan daerah yang bersifat sangat teoretis dan pada akhirnya sama sekali tidak implementatif saat dieksekusi di lapangan.

Fungsi Legislasi DPRD Provinsi Kalimantan Timur dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi utama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang memiliki kedudukan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Melalui fungsi tersebut,

DPRD diberikan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah bersama kepala daerah sebagai instrumen hukum dalam mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, fungsi legislasi tidak hanya dimaknai sebagai kewenangan untuk membentuk norma hukum, tetapi juga sebagai bentuk pelaksanaan prinsip demokrasi perwakilan yang memberikan ruang bagi aspirasi masyarakat untuk diterjemahkan ke dalam kebijakan hukum daerah. Oleh karena itu, pelaksanaan fungsi legislasi harus dilakukan secara profesional, transparan, dan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik agar Peraturan Daerah yang dihasilkan memiliki legitimasi hukum maupun legitimasi sosial. Dengan demikian, fungsi legislasi DPRD menjadi salah satu indikator penting dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan berlandaskan prinsip negara hukum.

Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Provinsi Kalimantan Timur merupakan implementasi dari kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama gubernur. Berdasarkan data Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2021-2025, tercatat sebanyak 41 Rancangan Peraturan Daerah yang masuk ke dalam program perencanaan legislasi daerah. Dari jumlah tersebut, sebanyak 15 Rancangan Peraturan Daerah merupakan usulan DPRD, sedangkan 26 Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur. Komposisi tersebut menunjukkan bahwa secara kuantitatif Pemerintah Provinsi lebih produktif dalam mengusulkan pembentukan Peraturan Daerah dibandingkan DPRD. Meskipun demikian, DPRD tetap menjalankan fungsi legislasinya melalui pembahasan dan persetujuan bersama terhadap seluruh Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan.

Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Provinsi Kalimantan Timur tidak dapat dipisahkan dari hubungan kelembagaan antara DPRD dan Kepala Daerah (Gubernur) selaku sesama unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara normatif mendesain relasi kedua lembaga ini bukan dalam kerangka subordinasi, melainkan berasaskan prinsip kemitraan yang sejajar (*equal partnership*). Kedudukan yang setara ini menuntut adanya koordinasi yang harmonis agar penyelenggaraan otonomi daerah dapat berjalan secara efektif, tertib, dan demokratis. Manifestasi dari kemitraan yang setara ini tecermin secara jelas melalui mekanisme persetujuan bersama (*joint approval*) dalam setiap tahapan pembentukan Peraturan Daerah. Secara konseptual, model legislasi yang bertautan ini dirancang untuk mewujudkan iklim pemerintahan yang transparan dan akuntabel melalui penerapan prinsip *checks and balances*.

Namun demikian, apabila dikombinasikan antara tataran normatif (*das sollen*) dengan realitas empiris di lapangan (*das sein*), mekanisme *checks and balances* dalam hubungan kemitraan ini belum berjalan secara optimal. Berdasarkan data hasil penelitian pada rekapitulasi Propemperda Provinsi Kalimantan Timur periode 2021-2025, terlihat adanya ketimpangan kuantitatif di mana usulan eksekutif mencapai 26 Ranperda sedangkan hak inisiatif DPRD hanya sebanyak 15 Ranperda. Kesenjangan angka yang cukup jauh ini membuktikan bahwa DPRD Kalimantan Timur cenderung berada dalam posisi yang reaktif daripada proaktif. Ketidakseimbangan substantif ini diperparah oleh keterbatasan kompetensi teknis sebagian anggota legislatif dalam hal perancangan hukum (*good legislative drafting*), minimnya dukungan Naskah Akademik, serta kuatnya intervensi dinamika politik pragmatis. Akibatnya, independensi DPRD rentan tereduksi, bergeser dari sebuah institusi pembentuk hukum (*law-making institution*) yang kritis menjadi sekadar institusi pemberi stempel politik bagi kebijakan eksekutif.

KESIMPULAN

Tinjauan secara yuridis normatif menunjukkan bahwa kedudukan Peraturan Daerah Provinsi memiliki posisi yang sangat strategis dan fundamental dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Secara konstitusional, kewenangan pembentukan regulasi ini merupakan manifestasi langsung dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Produk hukum daerah tersebut difungsikan secara optimal sebagai instrumen atribusi maupun delegasi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya bagi masyarakat. Meskipun memiliki karakteristik lokal untuk mengakomodasi kearifan daerah, perumusannya tetap dibatasi secara ketat oleh asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*. Kepatuhan mutlak terhadap asas hierarkis ketatanegaraan ini merupakan prasyarat wajib guna mencegah praktik pelampauan wewenang serta menjaga harmonisasi sistem hukum nasional.

Terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi di daerah, rancang bangun ketatanegaraan secara konseptual menempatkan DPRD Provinsi Kalimantan Timur sebagai instrumen checks and balances. Lembaga legislatif daerah ini memiliki kedudukan yang setara atau equal partnership dengan Kepala Daerah melalui mekanisme persetujuan bersama yang bersifat mutlak. Namun demikian, apabila dikaji secara empiris di lapangan, fungsi legislasi DPRD sebagai penyeimbang kekuasaan pemerintahan daerah terbukti belum terealisasi secara optimal. Berdasarkan rekapitulasi program pembentukan peraturan daerah periode 2021-2025, dinamika legislasi masih didominasi oleh usulan inisiatif dari pihak eksekutif ketimbang dewan. Kondisi ketimpangan relasi kuasa ini diperparah oleh intervensi politik pragmatis sehingga independensi DPRD rentan tereduksi menjadi sekadar institusi pemberi stempel politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggono, B. D. (2018). "Tertib jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan Perundang-undangan: permasalahan dan solusinya". *Masalah-Masalah Hukum*, 47(1), 1-9.
- Asshiddiqie, J. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Djafar, H. K., & Risma, A. (2024). "Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Journal of Lex Philosophy (JLP)*, 5(2), 808-826.
- Firmansyah, G., & Rifa'i, I. J. (2025). "Hambatan Pemerintah Daerah dalam Menyusun Peraturan Daerah". *Constituer: Jurnal Hukum Ketatanegaraan*, 1(2), 61-72.
- Huda, N. M. (2006). "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan". *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 13(1), 27-37.
- Marwan, & Risma, A. (2019). "Kedudukan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pasca Amandemen UUD 1945". *Jurisprudentie*, 6(2), 265-275.
- Nurdin, A. (2020). "Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pembentukan Peraturan Daerah". *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, 23(1), 53-76.
- Pemerintah Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Sunarto. (2016). "Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Masalah-Masalah Hukum*, 45(2), 157-163.
- Susantri, Y., & Hidayat, R. (2020). "Perda, Qanun, dan Perdasi Dalam Sistem Hukum Nasional". *Syiah Kuala Law Journal*, 4(1), 33-44.