

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memegang peranan penting dalam struktur pemerintahan daerah sebagai lembaga legislatif yang menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam konteks demokrasi lokal, DPRD diharapkan dapat menjadi representasi kepentingan rakyat dengan berperan sebagai pengontrol kebijakan pemerintah daerah. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 100 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan fungsi pengawasan sebagai salah satu instrumen utama untuk memastikan pelaksanaan pemerintahan yang akuntabel, transparan, serta berorientasi pada kepentingan publik.¹ Secara normatif (*das sollen*), fungsi pengawasan tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa setiap kebijakan, program, dan penggunaan anggaran daerah berjalan sesuai peraturan perundang-undangan dan mencerminkan asas keadilan.

Namun, dalam kenyataannya (*das sein*), fungsi pengawasan DPRD di berbagai daerah belum berjalan optimal. Berbagai studi dan penelitian menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum telah memberikan kewenangan yang cukup luas, pelaksanaan fungsi tersebut sering kali terhambat oleh faktor internal dan eksternal. Salah satu kendala yang paling banyak ditemukan ialah minimnya pemahaman anggota DPRD terhadap substansi peraturan, indikator kinerja, dan proses teknis pengawasan. Penelitian Heri Purwanto (2024) misalnya, menunjukkan bahwa DPRD Kabupaten Sorong menghadapi tantangan besar dalam hal kapasitas sumber daya manusia. Banyak anggota DPRD tidak menguasai teknik analisis kebijakan maupun tata cara pengawasan anggaran, sehingga pengawasan

¹ Republik Indonesia, UU no. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

menjadi bersifat administratif dan tidak menyentuh persoalan substansi kebijakan.²

Temuan serupa juga dikemukakan oleh Grecia Mariana Ayal (2023) dalam penelitiannya mengenai peran DPRD Kota Malang. Ia menemukan bahwa hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah tidak selalu berada dalam posisi yang seimbang.³ Dalam beberapa kasus, eksekutif memiliki posisi dominan sehingga menghasilkan pola pengawasan yang bergantung pada laporan internal pemerintah daerah. Kondisi ini berdampak pada lemahnya objektivitas DPRD dalam menilai penyelenggaraan pemerintahan. Ketika data dan informasi hanya bersumber dari eksekutif, DPRD tidak mampu melakukan verifikasi yang mendalam atas kinerja pemerintah daerah, sehingga fungsi pengawasan lebih bersifat simbolik daripada substantif.

Sementara itu, penelitian Supriedi (2024) di Kabupaten Blora menyoroti masalah minimnya transparansi dari pemerintah daerah sebagai penghambat efektivitas pengawasan. Akses informasi yang terbatas membuat DPRD sulit melakukan pengawasan berbasis bukti (*evidence-based oversight*).⁴ Padahal transparansi merupakan prinsip dasar dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Ketika data tidak terbuka, pengawasan hanya bersifat reaktif dan tidak mampu mendeteksi potensi penyimpangan anggaran sejak dini. Hal ini diperkuat oleh temuan Anita (2022) yang menunjukkan bahwa DPRD dalam beberapa kasus tidak dapat mengawasi penggunaan anggaran daerah secara menyeluruh karena terbatas pada dokumen laporan yang disediakan eksekutif, tanpa akses untuk melakukan penelusuran independen.⁵

² Heri Purwanto, *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Sorong terhadap Pemerintah Daerah*, (Skripsi, Program Studi Hukum, Fakultas Hukum Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Pendidikan Muhammadiyah Sorong, 2024), 20.

³ Grecia Mariana Ayal, *Implementasi Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pembangunan Infrastruktur Daerah* (Studi pada DPRD Komisi C Kota Malang), (Skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, 2023), 88.

⁴ Supriedi, *Pelaksanaan Pengawasan DPRD Kabupaten Blora terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Skripsi, Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, 2024), 18.

⁵ Anita Widya Sari Manurung, *Efektivitas Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pengelolaan APBD*, (Skripsi, Fakultas Ushuluddin, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2022), 30.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat kesenjangan cukup besar antara ketentuan normatif pengawasan DPRD dan pelaksanaannya di lapangan. Pengawasan sering kali menjadi kegiatan formalitas yang hanya memenuhi prosedur administratif, bukan instrumen untuk memastikan keadilan substantif dalam kebijakan publik. Dalam konteks pemerintahan daerah, keadilan substantif menjadi penting karena kebijakan yang dihasilkan pemerintah daerah berdampak langsung pada kesejahteraan masyarakat. Jika pengawasan tidak berjalan secara efektif, potensi penyimpangan, ketidaktepatan sasaran anggaran, dan kebijakan yang tidak berpihak pada kepentingan publik dapat terjadi tanpa kontrol yang memadai.

Dalam perspektif hukum Islam, pengawasan terhadap penyelenggaraan kekuasaan tidak hanya dipahami sebagai mekanisme administratif, tetapi juga sebagai kewajiban moral yang didasarkan pada prinsip *al-'adl* (keadilan). Prinsip *al-'adl* merupakan pilar utama dalam sistem pemerintahan Islam, sebagaimana dijelaskan oleh al-Māwardī dalam *Aḥkām Ṣulṭāniyyah*.⁶ Keadilan menurut Islam tidak hanya mempertimbangkan kesesuaian dengan aturan formal, tetapi juga keterpenuhan nilai moral, kemaslahatan, dan perlindungan terhadap hak-hak manusia. *Al-'adl* menuntut keseimbangan, proporsionalitas, transparansi, dan amanah dalam penggunaan kekuasaan. Dengan demikian, prinsip ini memiliki relevansi yang kuat dalam memperkuat fungsi pengawasan DPRD agar tidak sekadar berorientasi pada prosedur, melainkan juga pada nilai keadilan substantif. Jika prinsip *al-'adl* diinternalisasikan dalam mekanisme pengawasan DPRD, maka pengawasan dapat dilakukan dengan menitikberatkan pada tujuan untuk mewujudkan kemaslahatan umum dan melindungi kepentingan rakyat.

Sayangnya, kajian mengenai integrasi antara prinsip *al-'adl* dan fungsi pengawasan DPRD masih sangat terbatas. Penelitian-penelitian terdahulu, baik dari ranah hukum tata negara maupun hukum Islam, belum banyak membahas hubungan keduanya secara komprehensif. Sebagian besar penelitian hanya

⁶ Māwardī, *Aḥkām Ṣulṭāniyyah: Sistem Pemerintahan Khalifah Islam*, Terjemahan Khalifurrahman Fath dan Faturrahman. (Jakarta: Qisthi Press, 2014), 10.

menelaah efektivitas pengawasan DPRD dari perspektif struktural dan normatif, tanpa mengkaitkannya dengan nilai-nilai etik yang bersumber dari hukum Islam. Begitu pula kajian yang membahas keadilan Islam umumnya lebih berfokus pada aspek teoretis tanpa menghubungkannya dengan mekanisme pengawasan legislatif dalam konteks pemerintahan daerah Indonesia. Oleh karena itu, perlu dilakukan kajian yang secara khusus menghubungkan prinsip keadilan Islam dengan fungsi pengawasan DPRD berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini menjadi penting dan relevan untuk dilakukan. Penelitian ini tidak hanya berusaha menjelaskan bagaimana fungsi pengawasan DPRD dilaksanakan berdasarkan ketentuan hukum positif, tetapi juga menganalisis bagaimana prinsip *al-'adl* dapat menjadi landasan etik yang memperkuat pengawasan DPRD. Dengan menggabungkan perspektif hukum tata negara dan hukum Islam, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi baru terhadap pengembangan model pengawasan legislatif yang tidak hanya akuntabel secara hukum, tetapi juga adil secara moral. Analisis ini juga diharapkan dapat memberikan rekomendasi praktis bagi penyelenggara pemerintahan daerah dalam memperbaiki kualitas pengawasan secara berkelanjutan.

Dengan demikian, penelitian ini hadir untuk menjembatani kesenjangan antara norma hukum dan praktik pengawasan DPRD melalui pendekatan yang berorientasi pada keadilan. Penelitian ini juga berupaya memperkaya literatur akademik mengenai hubungan antara prinsip keadilan Islam dan sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam konteks pemerintahan daerah. Pada akhirnya, penelitian ini diharapkan dapat memberikan perspektif baru bagi penguatan pengawasan DPRD agar lebih berintegritas, berpihak pada kepentingan rakyat, serta mampu menciptakan tata kelola pemerintahan daerah yang lebih responsif, transparan, dan berkeadilan.

B. Permasalahan Penelitian

Berdasarkan uraian dalam latar belakang, pada subbagian ini akan diuraikan secara sistematis mengenai identifikasi masalah, pembatasan masalah, dan perumusan masalah. Ketiga komponen ini disusun untuk memperjelas fokus kajian dan batas ruang lingkup penelitian, sehingga pelaksanaan penelitian dapat terarah dan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

1. Identifikasi Masalah

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, DPRD memiliki fungsi strategis untuk menjaga keseimbangan hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat, terutama melalui fungsi pengawasan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara normatif, pengawasan DPRD diharapkan mampu memastikan penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan sesuai prinsip akuntabilitas, transparansi, dan efektivitas.

Namun berbagai penelitian terdahulu menunjukkan bahwa fungsi pengawasan DPRD di sejumlah daerah masih belum berjalan optimal. Pelaksanaan pengawasan sering bersifat prosedural, terbatas pada aspek administratif, serta dipengaruhi keterbatasan kapasitas teknis anggota DPRD. Kesenjangan antara norma hukum (*das sollen*) dengan realitas pelaksanaan (*das sein*) terlihat dari lemahnya pemahaman terhadap indikator kinerja, tidak meratanya akses informasi, dan potensi konflik kepentingan antara legislatif dan eksekutif.

Dari perspektif hukum Islam, prinsip *al-'adl* merupakan nilai fundamental yang menuntut kejujuran, keseimbangan, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan urusan publik. Prinsip ini seharusnya menjadi dasar moral dalam pelaksanaan pengawasan DPRD. Namun integrasi antara nilai keadilan Islam dan pengawasan DPRD belum banyak dikaji, terutama dalam konteks pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2014.

Berdasarkan uraian tersebut dapat diidentifikasi beberapa masalah utama:

- a. Adanya kesenjangan antara fungsi pengawasan DPRD secara normatif dengan praktik implementasinya dalam pemerintahan daerah.
- b. Prinsip *al-'adl* sebagai nilai keadilan substantif belum menjadi dasar etis dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD.
- c. Minimnya penelitian yang mengkaji relevansi prinsip *al-'adl* terhadap fungsi pengawasan DPRD dalam kerangka UU No. 23 Tahun 2014.

2. Pembatasan Masalah

Agar penelitian ini memiliki fokus yang jelas dan tidak melebar pada berbagai dimensi kajian ketatanegaraan, diperlukan pembatasan ruang lingkup penelitian. Pertama, penelitian ini dibatasi pada pembahasan mengenai fungsi pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, penelitian tidak membahas secara mendalam fungsi legislasi dan fungsi anggaran DPRD, melainkan menitikberatkan pada aspek pengawasan sebagai fokus utama.

Kedua, dari sisi pendekatan, penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan dukungan analisis konseptual. Artinya, kajian difokuskan pada norma hukum yang mengatur fungsi pengawasan DPRD dan dianalisis melalui perspektif prinsip *al-'adl* dalam hukum Islam. Penelitian ini tidak diarahkan pada survei empiris, melainkan pada pemahaman teoretis mengenai bagaimana prinsip keadilan Islam dapat memperkuat pelaksanaan pengawasan DPRD secara moral dan filosofis.

Ketiga, secara substansi, pembahasan dibatasi pada analisis relevansi prinsip *al-'adl* sebagai nilai keadilan substantif yang dapat diterapkan dalam pengawasan DPRD. Prinsip *al-'adl* dipahami sebagai konsep keadilan yang bersumber dari hukum Islam dan berkaitan dengan prinsip-prinsip good governance, khususnya akuntabilitas dan transparansi. Dengan demikian, penelitian tidak membahas aspek politik praktis DPRD, tetapi menyoroti bagaimana nilai keadilan Islam menjadi dasar etik dan filosofis dalam pengawasan kebijakan pemerintah daerah.

Keempat, wilayah analisis dibatasi pada konteks pemerintahan daerah Indonesia secara umum, tanpa menyoroti kasus spesifik pada satu daerah. Hal ini dimaksudkan agar hasil penelitian memiliki relevansi yang lebih luas dan dapat diterapkan di berbagai daerah. Pembatasan ini penting agar penelitian tetap terarah, mendalam, dan sesuai tujuan akademik.

Dengan pembatasan tersebut, penelitian diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi penguatan fungsi pengawasan DPRD, tidak hanya secara normatif, tetapi juga dalam dimensi moral berdasarkan prinsip *al-'adl*.

3. Perumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi dan pembatasan masalah yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini disusun dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan berikut:

- a. Bagaimana fungsi pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
- b. Bagaimana prinsip *al-'adl* dalam perspektif hukum Islam dapat menjadi landasan etika untuk menilai keadilan substantif dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD?
- c. Bagaimana relevansi prinsip *al-'adl* terhadap fungsi pengawasan DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk memperoleh jawaban atas permasalahan tersebut melalui pendekatan ilmiah yang sistematis, objektif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Secara khusus, tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis dan menjelaskan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah, khususnya dalam kaitannya dengan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan efektivitas pelaksanaan pemerintahan.

2. Mengkaji dan memahami prinsip *al-'adl* dalam perspektif hukum Islam sebagai landasan moral dan etika yang menuntun pelaksanaan kekuasaan publik agar berorientasi pada keadilan substantif, bukan sekadar kepatuhan formal terhadap aturan hukum.
3. Menelaah relevansi prinsip *al-'adl* terhadap fungsi pengawasan DPRD, dengan menilai sejauh mana nilai-nilai keadilan Islam dapat memperkuat fungsi pengawasan tersebut dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang berintegritas, adil, dan berpihak kepada kepentingan masyarakat.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi manfaat, baik secara teoritis maupun praktis. Secara umum, manfaat yang diharapkan dari penelitian ini meliputi hal-hal berikut:

1. Manfaat Teoretis

- a. Memperkaya khazanah ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Islam, melalui pengintegrasian konsep keadilan Islam (*al-'adl*) ke dalam fungsi pengawasan lembaga legislatif daerah.
- b. Menjadi rujukan bagi kajian akademik selanjutnya yang berupaya mengaitkan antara norma hukum positif dengan nilai-nilai etika Islam dalam konteks ketatanegaraan modern.
- c. Memberikan kontribusi dalam memperkuat teori *good governance* dengan memasukkan aspek keadilan substantif sebagai indikator moral penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Dapat menjadi masukan bagi lembaga DPRD dalam meningkatkan kualitas pelaksanaan fungsi pengawasan agar lebih berorientasi pada keadilan dan integritas.
- b. Memberikan wawasan baru bagi pemerintah daerah mengenai pentingnya penerapan nilai-nilai etika Islam dalam tata kelola

pemerintahan, sehingga kebijakan publik yang dihasilkan dapat lebih adil, transparan, dan berpihak kepada masyarakat.

- c. Memberikan kontribusi bagi kalangan akademisi, mahasiswa, dan peneliti hukum dalam mengembangkan pendekatan baru yang menggabungkan analisis normatif dengan nilai-nilai keislaman dalam studi ketatanegaraan di Indonesia.

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian oleh Heri Purwanto (2024) berjudul “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Sorong terhadap Pemerintah Daerah” bertujuan menganalisis bagaimana DPRD menjalankan fungsi pengawasannya terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pengawasan masih belum efektif karena anggota DPRD memiliki keterbatasan pemahaman terhadap indikator kinerja, kurang menguasai substansi kebijakan, serta minim akses terhadap data dari pihak eksekutif. Kondisi tersebut menyebabkan pengawasan lebih bersifat administratif dan belum menyentuh evaluasi substantif kebijakan. Penelitian ini menekankan perlunya peningkatan kapasitas analisis anggota DPRD agar pengawasan tidak hanya bergantung pada laporan pemerintah daerah. Persamaan dengan penelitian penulis terletak pada fokus terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD, sedangkan perbedaannya adalah penelitian Heri lebih menitikberatkan aspek teknis dan kelembagaan, sementara penelitian penulis menambahkan dimensi etika berbasis prinsip *al-‘adl* untuk memperkuat kualitas pengawasan secara substantif.⁷

Penelitian Grecia Mariana Ayal (2023) berjudul "Implementasi Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pembangunan Infrastruktur Daerah (Studi pada DPRD Komisi C Kota Malang)," bertujuan menilai efektivitas kinerja pengawasan DPRD Kota Malang. Penelitian ini menggunakan metode yuridis

⁷ Heri Purwanto, *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD*, 20.

normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan DPRD belum berjalan optimal karena adanya ketergantungan yang kuat terhadap laporan eksekutif. DPRD tidak memiliki sumber informasi independen untuk melakukan verifikasi langsung, sehingga berpengaruh terhadap objektivitas dalam menilai kualitas kebijakan. Penelitian ini menekankan perlunya peningkatan akses informasi dan penguatan independensi kelembagaan. Persamaannya dengan penelitian penulis adalah fokus pada efektivitas pengawasan DPRD, sedangkan perbedaannya adalah penelitian Ayal lebih menyoroti hubungan kelembagaan antara DPRD dan pemerintah daerah, sementara penelitian penulis menambahkan dimensi nilai keadilan Islam (*al-'adl*) sebagai landasan evaluasi substantif.⁸

Penelitian oleh Supriedi (2024) berjudul “Pelaksanaan Pengawasan DPRD Kabupaten Blora terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah” menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan dokumentasi. Penelitian ini menemukan bahwa DPRD belum menjalankan pengawasan secara optimal karena rendahnya transparansi pemerintah daerah dan terbatasnya data yang dapat diakses. DPRD hanya mengandalkan dokumen yang disediakan eksekutif sehingga pengawasan lebih bersifat administratif dan kurang mampu menggali substansi kebijakan. Penelitian ini menegaskan perlunya peningkatan keterbukaan informasi untuk mewujudkan pengawasan yang objektif dan komprehensif. Persamaannya dengan penelitian penulis adalah sama-sama membahas hambatan pengawasan DPRD, sementara perbedaannya adalah penelitian Supriedi menekankan aspek transparansi, sedangkan penelitian penulis menambahkan perspektif prinsip *al-'adl* untuk menilai bagaimana keadilan substantif dapat diwujudkan dalam pengawasan legislasi daerah.⁹

⁸ Grecia Mariana Ayal, *Implementasi Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pembangunan Infrastruktur Daerah*, 88.

⁹ Supriedi, *Pelaksanaan Pengawasan DPRD Kabupaten Blora terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Skripsi, Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, 2024), 18.

Penelitian oleh Anita Widya Sari Manurung (2022) berjudul “Perspektif Al-Qur'an terhadap Praktik Keadilan Sosial di Indonesia (Tafsir Tematik)” menganalisis efektivitas DPRD dalam mengawasi APBD. Metode yuridis normatif digunakan dengan pendekatan perundang-undangan dan analisis dokumen anggaran. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan DPRD masih bersifat formalistik karena keterbatasan pemahaman anggota DPRD terhadap analisis anggaran, kurangnya data pendukung, serta lemahnya koordinasi antar alat kelengkapan dewan. Penelitian ini menekankan pentingnya peningkatan kapasitas anggota DPRD dalam analisis keuangan daerah. Persamaan dengan penelitian penulis terdapat pada fokus sama-sama mengenai pengawasan DPRD, sedangkan perbedaannya adalah penelitian Anita berfokus khusus pada pengawasan APBD, sementara penelitian penulis membahas pengawasan DPRD secara lebih luas dalam kerangka UU Nomor 23 Tahun 2014 dan perspektif *al-‘adl*.¹⁰

Penelitian Maratul Khasanah (2024) berjudul “Pelaksanaan Pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik di Kota Semarang” bertujuan menilai efektivitas pelaksanaan pengawasan DPRD Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan metode penelitian empiris dengan pendekatan deskriptif analitis melalui pengumpulan data primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan DPRD belum berjalan optimal karena adanya kendala dalam perencanaan, sarana pendukung, dan transparansi informasi yang belum memadai. Penelitian ini menekankan perlunya peningkatan akses informasi dan penguatan mekanisme kelembagaan untuk mendukung efektivitas pengawasan DPRD. Persamaannya dengan penelitian penulis adalah sama-sama berfokus pada efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD, sedangkan perbedaannya adalah penelitian Khasanah lebih menitikberatkan pada perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik, sementara penelitian penulis menambahkan dimensi nilai keadilan Islam (*al-‘adl*) sebagai landasan

¹⁰ Anita Widya Sari Manurung, *Efektivitas Fungsi Pengawasan DPRD*, 30.

evaluasi substantif dalam menilai kualitas pengawasan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.¹¹

Penelitian Lutfi dan Ismanudin berjudul “Etika dan Keadilan dalam Hukum Tata Negara Islam: Relevansinya terhadap Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia” bertujuan mengkaji hubungan antara prinsip *al-‘adl* dan tata kelola pemerintahan daerah. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perbandingan hukum antara prinsip good governance dan nilai keadilan Islam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *al-‘adl* memiliki relevansi yang kuat dalam menuntut keseimbangan, kejujuran, dan akuntabilitas pejabat publik. Persamaannya dengan penelitian penulis adalah fokus pada prinsip keadilan Islam, sedangkan perbedaannya adalah penelitian tersebut tidak secara khusus membahas fungsi pengawasan DPRD, sementara penelitian penulis mengintegrasikan *al-‘adl* ke dalam fungsi pengawasan legislatif.¹²

Penelitian Desi Ratnasari, dkk, (2023) berjudul “Penerapan Prinsip Keadilan dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Perspektif Hukum Islam” menegaskan bahwa prinsip *al-‘adl* menuntut keseimbangan hak dan kewajiban pejabat publik serta kejujuran dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan konseptual. Persamaannya dengan penelitian penulis adalah integrasi prinsip keadilan Islam dalam tata kelola pemerintahan daerah, sementara perbedaannya adalah penelitian ini bersifat umum dan tidak menyoroti fungsi pengawasan DPRD, sedangkan penelitian penulis fokus pada relevansi *al-‘adl* dalam pengawasan legislatif.¹³

Penelitian Solihudin (2023) berjudul “Optimalisasi Pengawasan oleh DPRD dalam Pelaksanaan Pembangunan di Kabupaten Pangandaran”

¹¹ Maratul Khasanah, *Pelaksanaan Pengawasan DPRD*, 20.

¹² Lutfi dan Ismanudin, *Etika dan Keadilan dalam Hukum Tata Negara Islam: Relevansinya terhadap Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Aspirasi 10, no. 2 (2020): 91-97.

¹³ Desi Ratnasari, dkk, *Penerapan Prinsip Keadilan dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Perspektif Hukum Islam*, Diskresi 3, no. 2 (2024): 106-112.

menggunakan metode kualitatif dengan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan DPRD belum optimal karena pendekatan yang masih administratif, lemahnya kapasitas analisis, serta pengaruh politik. Persamaannya dengan penelitian penulis adalah fokus pada pengawasan DPRD, sedangkan perbedaannya adalah Solihudin melihatnya dari efektivitas struktural, sementara penelitian penulis menambahkan dimensi etika *al-‘adl* untuk evaluasi substantif.¹⁴

Penelitian Gafar A. dkk, (2024) berjudul “Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan APBD dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan” meneliti pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap APBD dengan metode yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan dasar hukum pengawasan sudah kuat, tetapi praktiknya masih bersifat administratif dan kurang transparan. Persamaannya dengan penelitian penulis adalah fokus sama-sama pada fungsi pengawasan DPRD, sedangkan perbedaannya adalah penelitian ini hanya menilai efektivitas hukum positif, sementara penelitian penulis menambahkan perspektif etik dan moral berdasarkan prinsip *al-‘adl*.¹⁵

Penelitian Iman Jalaludin Rifa’i dkk, berjudul “Optimalisasi Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Kuningan dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)” bertujuan menilai efektivitas pengawasan DPRD Kabupaten Kuningan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif melalui wawancara dan studi dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan DPRD masih kurang optimal, khususnya dalam mencegah ketidakefisienan anggaran daerah. Penelitian ini menekankan perlunya peningkatan kapasitas DPRD untuk memperkuat transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Persamaannya dengan penelitian penulis adalah fokus pada efektivitas pengawasan DPRD, sedangkan

¹⁴ Solihudin, “*Optimalisasi Pengawasan oleh DPRD dalam Pelaksanaan Pembangunan di Kabupaten Pangandaran*,” *Publikasi Sistem Informasi dan Manajemen Bisnis* 2, no. 3 (2023): 63-69.

¹⁵ Gafar A. dkk, “*Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan APBD dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan*,” *Journal of Social Science Research* 4, no. 3 (2024): 7187-7204.

perbedaannya adalah penelitian ini menitikberatkan pada aspek keuangan dan *good governance*, sementara penelitian penulis menambahkan dimensi keadilan Islam (*al-'adl*) sebagai dasar evaluasi substantif sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.¹⁶

F. Kerangka Pemikiran

Permasalahan utama dalam penelitian ini berangkat dari kesenjangan antara fungsi ideal pengawasan DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan realitas pelaksanaannya yang masih bersifat administratif serta belum mencerminkan keadilan substantif. Secara normatif, DPRD memiliki mandat untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah guna menjamin Nakuntabilitas, transparansi, dan keadilan publik. Namun, praktik pengawasan di lapangan sering kali terhambat oleh kepentingan politik, lemahnya integritas lembaga, serta kurangnya internalisasi nilai-nilai moral Islam, khususnya prinsip *al-'adl*.

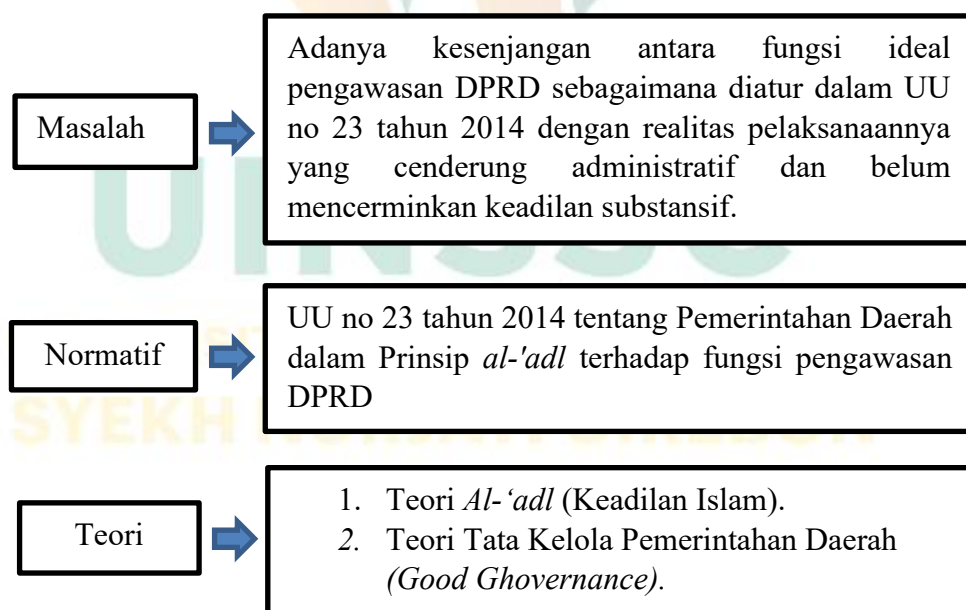
Penelitian ini memusatkan kajian pada tiga konsep utama: fungsi pengawasan DPRD, prinsip *al-'adl* sebagai nilai keadilan dalam Islam, dan kerangka hukum pemerintahan daerah. Fungsi pengawasan DPRD mencakup kewenangan untuk menilai, memantau, dan mengontrol pelaksanaan kebijakan daerah. Prinsip *al-'adl* menghadirkan nilai keseimbangan, kejujuran, dan tanggung jawab moral yang menjadi dasar dalam penggunaan kewenangan publik. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi acuan yuridis terhadap hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam perspektif hukum Islam, teori fiqh siyasah memberikan landasan moral bagi penyelenggaraan kekuasaan. Pemikiran al-Māwardī dalam *Aḥkām Ṣulṭāniyyah* menegaskan bahwa kekuasaan harus dijalankan berdasarkan

¹⁶ Iman Jalaludin Rifa'i dkk, "Optimalisasi Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Kuningan dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)," *Hukum Mimbar Justitia* 10, no. 2 (Desember 2024): 306-323.

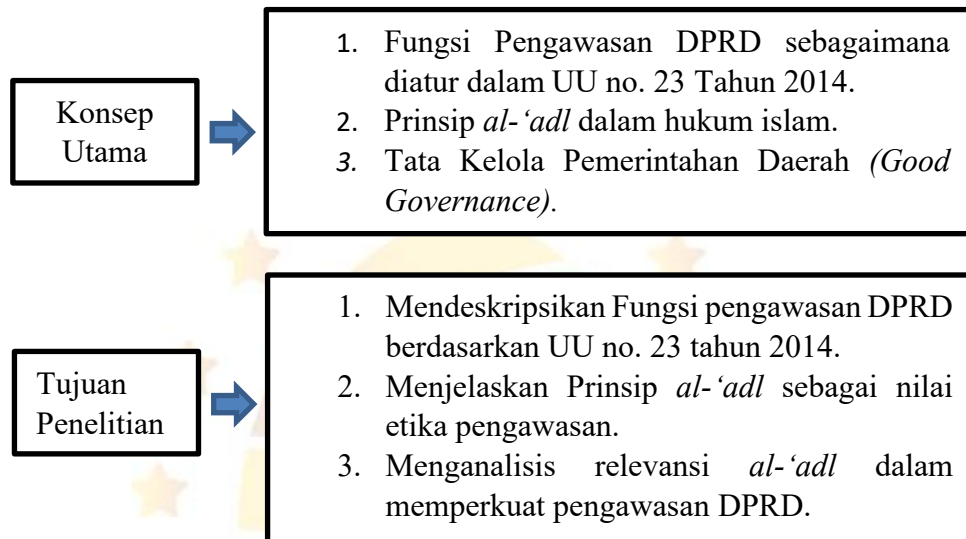
prinsip keadilan demi kemaslahatan umat.¹⁷ Hal ini sejalan dengan pandangan Jimly Asshiddiqie dalam Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia yang menyatakan bahwa keadilan merupakan fondasi keberlanjutan pemerintahan.¹⁸ Melalui pandangan kedua tokoh ini, prinsip *al-'adl* dalam penelitian ini tidak diposisikan sekadar sebagai nilai etik normatif, tetapi sebagai struktur moral yang relevan untuk memperkuat pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam konteks pemerintahan daerah modern.

Sebagai pelengkap analisis, teori *good governance* digunakan untuk menilai sejauh mana DPRD memenuhi prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, efektivitas, efisiensi, dan keadilan sosial. Fiqh siyash memberikan dasar moral keislaman, sedangkan *good governance* memberikan ukuran administratif dalam hukum positif. Dengan demikian, prinsip *al-'adl* berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan nilai keadilan Islam dengan standar tata kelola pemerintahan modern.



¹⁷ Māwardī, *Aḥkām Sulṭāniyyah: Sistem Pemerintahan Khalifah Islam*, 11.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusional Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press 2005), 56.



Secara keseluruhan, kerangka pemikiran ini dibangun untuk menunjukkan bahwa penerapan prinsip *al-'adl* dapat menjadi fondasi etik yang memperkuat fungsi pengawasan DPRD, sehingga pengawasan tidak berhenti pada formalitas administratif, tetapi mampu mencapai keadilan substantif. Dengan mengintegrasikan hukum Islam dan hukum positif, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoritis bagi pengembangan hukum tata negara Islam serta manfaat praktis bagi peningkatan kualitas pengawasan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

G. Metode Penelitian

Untuk memudahkan dalam memahami dan menganalisis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, penulis akan menguraikan secara sistematis beberapa komponen utama dalam metode penelitian. Uraian ini

mencakup: (1) Pendekatan Penelitian, (2) Jenis Penelitian, (3) Sumber Data Penelitian, (4) Teknik Pengumpulan Data, dan (5) Teknik Analisis Data.

Masing-masing komponen dijelaskan untuk menunjukkan kesesuaian antara tujuan penelitian, permasalahan yang dikaji, dan metode yang dipilih. Dengan demikian, keseluruhan proses penelitian dapat berjalan secara terarah, objektif, dan sesuai dengan kaidah ilmiah.

1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan sifat deskriptif-analitis, karena berfokus pada analisis mendalam terhadap norma hukum dan prinsip keadilan Islam (*al-'adl*) dalam konteks fungsi pengawasan DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami makna, nilai, dan keterkaitan antara prinsip keadilan substantif dalam hukum Islam dengan norma hukum positif.¹⁹ Metode deskriptif-analitis dipilih agar penelitian ini tidak hanya mendeskripsikan ketentuan hukum yang berlaku, tetapi juga menganalisisnya secara kritis berdasarkan konsep keadilan substantif (*al 'adl*) dalam hukum Islam.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)²⁰ dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).²¹ Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah berbagai ketentuan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD, terutama Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya. Sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk memahami dan

¹⁹ Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, dan R&D*, (Bandung: Alfabeda, 2019), 35.

²⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 13.

²¹ Marilang, *Pendekatan Ilmu Hukum dalam Penelitian Hukum*, (Makassar: Pustaka Pena Press, 2017), 41.

menginterpretasikan prinsip *al-‘adl* dalam perspektif hukum Islam sebagai nilai moral yang dapat memperkuat keadilan substantif dalam sistem hukum nasional. Dengan menggabungkan kedua pendekatan ini, penelitian diharapkan dapat menghasilkan analisis yang komprehensif antara norma hukum positif dan nilai etika Islam.

3. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (substantif). Penelitian ini menitikberatkan pada studi terhadap norma hukum positif yang berlaku, khususnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, serta dikaji melalui prinsip hukum Islam mengenai keadilan (*al-‘adl*). Disebut substantif karena penelitian ini tidak hanya berhenti pada tataran formal teks hukum, tetapi berupaya menggali nilai keadilan yang bersifat moral dan filosofis di balik norma hukum tersebut. Dengan demikian, hasil penelitian diharapkan mampu menunjukkan hubungan antara aspek normatif peraturan perundang-undangan dan nilai substantif keadilan Islam dalam fungsi pengawasan DPRD.

4. Sumber Data Penelitian

Dalam penelitian ini, data yang digunakan diperoleh dari dua jenis sumber, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.

a. sumber data primer

Data primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data. Artinya, data diperoleh secara langsung dari objek atau subjek penelitian melalui teknik seperti wawancara, observasi, kuesioner, atau eksperimen.²² Sumber data primer dalam penelitian ini berupa peraturan perundang-undangan yang relevan, antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 2) al- Māwardī, *al-Aḥkām al-Ṣultāniyyah*;
- 3) Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*.

²² Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, dan R&D*, 137.

b. sumber data sekunder

Data sekunder adalah sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data. Data ini diperoleh melalui perantara, seperti dokumen, laporan, arsip, buku, jurnal, atau data yang sudah dikumpulkan oleh pihak lain. Sumber data sekunder dari penelitian ini diperoleh dari bahan hukum berupa buku-buku ilmiah, jurnal hukum Islam, hukum tata negara, hasil penelitian terdahulu, dan dokumen akademik lainnya yang mendukung analisis terhadap prinsip *al-'adl* dan fungsi pengawasan DPRD.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Teknik ini meliputi pengumpulan, pengkajian, dan pengolahan bahan hukum dari berbagai sumber pustaka seperti peraturan perundang-undangan, kitab-kitab hukum Islam klasik, buku-buku akademik, jurnal ilmiah, serta hasil penelitian terdahulu. Data yang diperoleh akan dianalisis secara sistematis untuk menemukan hubungan antara prinsip keadilan Islam dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif deskriptif. Proses analisis dilakukan melalui tiga tahap, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan menyeleksi informasi yang relevan sesuai fokus penelitian. Penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian sistematis yang menggambarkan keterkaitan antara prinsip *al-'adl* dan norma hukum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Selanjutnya, penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif, yaitu dari prinsip umum keadilan Islam menuju penerapannya dalam sistem hukum positif dan fungsi pengawasan DPRD.

H. Sistematika Penulisan Skripsi

Skripsi ini disusun secara sistematis dalam beberapa bab yang saling berkaitan, dimulai dari pendahuluan hingga lampiran, dengan uraian sebagai berikut:

BAB I: Pendahuluan

Pada Bab ini memuat penjelasan mengenai latar belakang masalah, identifikasi masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, metode penelitian (baik metode penelitian empiris maupun kajian pustaka), serta sistematika penulisan skripsi. Bab ini berfungsi sebagai pengantar awal yang menjelaskan urgensi dan arah dari penelitian.

BAB II: Tinjauan Teoritis

Bab ini memuat uraian teori dan konsep yang menjadi landasan analisis. Isi bab meliputi pembahasan mengenai fungsi pengawasan DPRD, teori hukum tata negara, prinsip *al-'adl* dalam hukum Islam, fiqh siyasah, prinsip good governance, serta kajian literatur relevan. Karena penelitian ini merupakan kajian pustaka, pembahasan difokuskan pada sumber sumber literatur primer dan sekunder, termasuk kitab turats, pendapat ulama klasik dan kontemporer, peraturan perundang-undangan, jurnal, dan dokumen akademik lainnya.

BAB III: Deskripsi Umum Objek Penelitian

Bab ini menyajikan gambaran umum mengenai objek yang dikaji dalam penelitian normatif ini, yaitu kedudukan, fungsi, dan kewenangan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah, kerangka hukum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, serta konsep keadilan (*al-'adl*) sebagai landasan moral pengawasan dalam perspektif hukum Islam. Bab ini memberikan konteks normatif dan teoretis yang relevan dengan topik penelitian.

BAB IV: Analisis dan Pembahasan

Bab ini merupakan inti skripsi, berisi analisis terhadap rumusan masalah dengan mengaitkan teori, konsep, dan ketentuan peraturan perundang 20 undangan. Analisis dilakukan secara tekstual dan kontekstual terhadap sumber-sumber literatur, disusun secara tematik dan argumentatif. Pembahasan mencakup fungsi pengawasan DPRD berdasarkan UU No. 23

Tahun 2014, penerapan prinsip *al-'adl*, serta relevansi nilai keadilan Islam terhadap penguatan pengawasan legislatif daerah.

BAB V: Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dan saran sebagai penutup dari seluruh rangkaian pembahasan dalam skripsi. Kesimpulan disusun secara ringkas, padat, dan menyeluruh sebagai jawaban atas rumusan masalah yang telah dirumuskan di awal. Setiap kesimpulan harus merujuk pada hasil analisis dan pembahasan yang telah dilakukan pada bab sebelumnya. Saran-saran yang disampaikan bersifat aplikatif, teoretis, maupun rekomendatif. Saran aplikatif ditujukan bagi pihak-pihak yang terlibat langsung dengan permasalahan yang dikaji. Saran teoretis dimaksudkan untuk pengembangan kajian ilmiah sejenis, sementara saran rekomendatif dapat diarahkan pada perumusan kebijakan atau strategi implementatif ke depan.

