



Keabsahan Perda APBD dan Reformasi Mekanisme Hubungan Kepala Daerah-DPRD

(Studi Kasus Uang Ketok Palu Tulungagung)

Rizka Asyifa Nur Aina¹, Nadia Safira Syazwani², Anisatus Sobikhah³, Oryza Villa Sativa⁴, Siti Rofiyarningsih⁵

Univeritas Tidar, Indonesia¹⁻⁵

Email Korespondensi: ainarizka7@gmail.com, nadiassyazwani@gmail.com,
anisatussobikhah8@gmail.com, oryza0505@gmail.com, sitirofiyaningsih@gmail.com

Article received: 01 Januari 2026, Review process: 12 Januari 2026

Article Accepted: 22 Maret 2026, Article published: 23 Juni 2026

ABSTRACT

The practice of "uang ketok palu" (gavel-money bribery) in the formation of Regional Regulations (Perda) concerning the Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) constitutes a form of corruption that undermines the principles of clean and transparent regional governance. In Tulungagung Regency, discussions on the Regional Budget Draft (RAPBD) between the Regional Government Budget Team (TAPD) and the Regional People's Representative Council (DPRD) reached a deadlock, which was allegedly resolved through the provision of money to DPRD members in exchange for approval of the budget. This study aims to analyze the validity of the APBD Regional Regulation formation process resulting from the uang ketok palu practice and to formulate an ideal relationship mechanism between the Regional Head and the DPRD to prevent similar corruption. This research employs a normative legal method using statutory and case approaches. Legal materials were collected through library research and analyzed qualitatively using deductive reasoning. The results indicate that the deadlock in RAPBD deliberations created opportunities for transactional practices that influenced the approval process. Consequently, the formation of the APBD Regional Regulation suffered from substantive defects because DPRD approval was affected by bribery, thereby weakening its democratic legitimacy. Nevertheless, the regulation remains formally valid as long as the required legal procedures have been fulfilled. Therefore, strengthening DPRD procedural rules, enhancing the independence and accountability of the Budget Committee, and expanding public participation are necessary to promote transparent and accountable regional governance.

Keywords: APBD Regional Regulation, Uang Ketok Palu, DPRD, Regional Head, Corruption

ABSTRAK

Praktik "uang ketok palu" dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan bentuk korupsi yang bertentangan dengan prinsip pemerintahan daerah yang bersih dan transparan. Di Kabupaten Tulungagung, pembahasan Rancangan APBD (RAPBD) antara Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan DPRD mengalami deadlock yang kemudian diduga diselesaikan melalui pemberian uang kepada anggota DPRD agar RAPBD segera disetujui. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keabsahan proses pembentukan Perda APBD

akibat praktik uang ketok palu serta merumuskan mekanisme hubungan yang ideal antara Kepala Daerah dan DPRD guna mencegah praktik serupa. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif menggunakan pola pikir deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa deadlock dalam pembahasan RAPBD membuka peluang terjadinya praktik transaksional yang memengaruhi proses persetujuan anggaran. Akibatnya, pembentukan Perda APBD mengalami cacat substantif karena persetujuan DPRD dipengaruhi oleh praktik suap sehingga mengurangi legitimasi demokratisnya. Meskipun demikian, Perda APBD tetap berlaku secara formal sepanjang prosedur pembentukannya telah dipenuhi. Oleh karena itu, diperlukan penguatan tata tertib DPRD, peningkatan independensi dan akuntabilitas Badan Anggaran, serta perluasan partisipasi publik untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang transparan dan berintegritas.

Kata Kunci: Perda APBD, Uang Ketok palu, DPRD, Kepala Daerah, Korupsi

PENDAHULUAN

Korupsi dalam tahapan pembentukan peraturan daerah merupakan persoalan sistemik yang berkontribusi terhadap terhambatnya realisasi tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) di Indonesia. Salah satu bentuk konkret dari korupsi di ranah legislatif tersebut dapat dilihat melalui praktik yang dikenal sebagai “uang ketok palu”, yaitu pemberian sejumlah dana kepada anggota DPRD yang dijadikan sebagai prasyarat untuk mengesahkan suatu produk hukum daerah, khususnya Peraturan Daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Praktik demikian dipandang tidak hanya merusak integritas dalam proses legislasi, tetapi juga telah mencederai hakikat hubungan konstitusional antara kepala daerah dan DPRD yang semestinya berjalan dalam mekanisme checks and balances dalam kerangka otonomi daerah.

Fenomena tersebut tercermin secara nyata dalam kasus di Kabupaten Tulungagung yang merepresentasikan praktik korupsi legislatif dalam pembahasan APBD. Sejumlah anggota DPRD ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK atas dugaan suap, termasuk Imam Kambali (IK). Perkara bermula dari kebuntuan pembahasan RAPBD 2015 antara DPRD dan TAPD pada September 2014, yang kemudian diselesaikan melalui permintaan “uang ketok palu” sebesar Rp1 miliar agar RAPBD segera disahkan, dengan persetujuan Bupati saat itu. Praktik tersebut berulang dalam pengesahan APBD dan APBD Perubahan selama periode 2014–2018.

Secara normatif, hubungan antara kepala daerah dan DPRD dalam pembentukan Perda APBD diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menekankan proses yang transparan, akuntabel, dan partisipatif. Kepala daerah berwenang mengajukan rancangan APBD, sementara DPRD bertugas membahas dan menyetujuinya berdasarkan kepentingan publik, bukan kepentingan transaksional. Akan tetapi, dalam implementasinya, mekanisme yang bersifat formal tersebut sering kali telah disimpangi oleh adanya hubungan kekuasaan yang cenderung transaksional antara pihak eksekutif dan legislatif di daerah.

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji isu yang relevan dengan penelitian ini. Penelitian Nurak dan Wardani (2021) meneliti tentang konflik

kepentingan antara kepala daerah dan DPRD Kabupaten Sikka dalam penyusunan APBD 2019, yang menunjukkan bahwa ketidaksinkronan kepentingan dapat memicu kebuntuan anggaran dan mendorong praktik transaksional. Sedangkan penelitian Fatkuroji dan Meilinda (2022) yang menganalisis pola korupsi kepala daerah dalam pengelolaan APBD melalui perspektif pilihan publik, dan menemukan bahwa intervensi eksekutif melalui lobi maupun tekanan terhadap DPRD merupakan pola berulang yang mencerminkan lemahnya tata kelola. Sementara itu, Gedeona (2019) menekankan pentingnya transparansi anggaran, di mana proses yang tertutup dan minim partisipasi publik berpotensi membuka ruang terjadinya praktik transaksional. Berdasarkan kajian tersebut, terdapat kesenjangan pengetahuan yang signifikan, yaitu belum adanya kajian yang secara spesifik menganalisis keabsahan hukum proses pembentukan Perda APBD yang tercemar oleh praktik uang ketok palu ditinjau dari UU No. 23 Tahun 2014, sekaligus merumuskan mekanisme hubungan kepala daerah dan DPRD yang dapat mencegah terulangnya praktik tersebut.

Berdasarkan latar belakang dan kesenjangan pengetahuan di atas, penelitian ini merumuskan dua pertanyaan penelitian sebagai berikut: (1) Bagaimana keabsahan proses pembentukan Perda APBD akibat praktik “uang ketok palu” antara Kepala Daerah dan DPRD Kabupaten Tulungagung ditinjau dari UU No. 23 Tahun 2014? (2) Bagaimana seharusnya mekanisme hubungan Kepala Daerah dengan DPRD dalam pembentukan Perda APBD guna mencegah praktik korupsi “uang ketok palu”? Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis keabsahan hukum pembentukan Perda APBD dalam konteks korupsi legislatif dan merumuskan model hubungan kelembagaan yang ideal antara eksekutif dan legislatif daerah dalam proses penganggaran yang berintegritas.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum, peraturan perundang-undangan, dan doktrin hukum yang berkaitan dengan pembentukan Perda APBD serta tindak pidana korupsi dalam proses pengesahannya. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sementara itu, pendekatan kasus dilakukan melalui kajian terhadap praktik “uang ketok palu” dalam pembahasan RAPBD Kabupaten Tulungagung. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi APBD. Bahan hukum sekunder diperoleh dari jurnal ilmiah, buku, dan penelitian terdahulu yang membahas hubungan kepala daerah dan DPRD serta fungsi penganggaran daerah. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan sumber pendukung lainnya yang relevan dengan penelitian.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan mengkaji berbagai literatur dan dokumen hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif menggunakan pola berpikir deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari ketentuan hukum yang bersifat umum menuju pembahasan khusus mengenai keabsahan Perda APBD yang terbentuk melalui praktik korupsi “uang ketok palu” serta hubungan ideal antara kepala daerah dan DPRD dalam pembentukan APBD.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagaimana keabsahan proses pembentukan Perda APBD akibat praktik “uang ketok palu” antara kepala daerah dan DPRD Kabupaten Tulungagung ditinjau dari UU No. 23 Tahun 2014?

Praktik “uang ketok palu” dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Perda APBD) Kabupaten Tulungagung menjadi salah satu contoh penyimpangan dalam proses pembentukan peraturan daerah. Kasus ini bermula dari pembahasan Rancangan APBD (RAPBD) Tahun Anggaran 2015 Kabupaten Tulungagung yang mengalami deadlock antara Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan DPRD. Berdasarkan keterangan resmi KPK, Ketua DPRD Supriyono bersama tiga Wakil Ketua DPRD, yaitu Adib Makarim, Agus Budiarto, dan Imam Kambali, diduga meminta “uang ketok palu” sebesar Rp1 miliar agar RAPBD segera disahkan menjadi Perda APBD. Permintaan tersebut kemudian disetujui oleh Bupati Tulungagung saat itu, Syahri Mulyo, dan uang diserahkan secara tunai di kantor DPRD. Selain itu, terdapat pula pembagian “jatah” untuk anggota Badan Anggaran (Banggar) dengan nominal yang berbeda sesuai jabatan masing-masing

Praktik tersebut ternyata tidak hanya terjadi pada pembahasan APBD tahun 2015, tetapi berlangsung secara berulang sejak tahun 2014 sampai 2018. Hal ini menunjukkan bahwa praktik korupsi tersebut sudah menjadi pola yang terstruktur dalam proses pembahasan anggaran daerah. Pada tahun 2022, KPK menetapkan tiga Wakil Ketua DPRD sebagai tersangka, sedangkan Bupati Syahri Mulyo sebelumnya telah lebih dahulu dijatuhi pidana dalam perkara yang berkaitan dengan kasus tersebut.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat asas-asas yang harus dipenuhi sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011. Asas tersebut meliputi asas kejelasan tujuan, kelembagaan yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, serta asas keterbukaan. Dalam kasus Tulungagung, praktik suap dalam pembahasan RAPBD jelas bertentangan dengan asas keterbukaan dan asas kejelasan tujuan. Hal ini karena proses pembentukan Perda tidak lagi berorientasi pada kepentingan masyarakat, tetapi dipengaruhi oleh kepentingan pribadi dan transaksi tersembunyi.

Selain itu, UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juga menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dilaksanakan berdasarkan asas kepastian hukum, profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, dan bebas dari korupsi, kolusi, serta nepotisme. DPRD dan kepala daerah sebagai

penyelenggara pemerintahan memiliki kewajiban untuk menjalankan tugas secara bertanggung jawab dan mengutamakan kepentingan masyarakat.

Pelanggaran dalam kasus ini semakin jelas apabila dikaitkan dengan ketentuan mengenai kewajiban dan larangan bagi anggota DPRD. Pasal 78 UU Pemda mengatur bahwa anggota DPRD wajib menjalankan tugas secara jujur, bertanggung jawab, dan mengutamakan kepentingan umum. Sementara itu, Pasal 81 melarang anggota DPRD melakukan tindakan yang bertentangan dengan kewajibannya, termasuk menerima gratifikasi atau terlibat dalam praktik korupsi. Oleh karena itu, penerimaan “uang ketok palu” oleh anggota DPRD bukan hanya merupakan tindak pidana korupsi, tetapi juga merupakan pelanggaran terhadap norma dalam UU Pemerintahan Daerah.

Dalam mekanisme pembentukan APBD, Pasal 311 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kepala daerah wajib mengajukan RAPBD kepada DPRD untuk dibahas bersama dan mendapatkan persetujuan bersama sebelum ditetapkan menjadi Perda APBD. Persetujuan tersebut seharusnya lahir dari proses pembahasan yang objektif, terbuka, dan berorientasi pada kepentingan publik. Namun, dalam kasus Tulungagung, persetujuan DPRD justru dipengaruhi oleh adanya transaksi suap. Akibatnya, persetujuan tersebut kehilangan legitimasi secara etik dan demokratis.

Selain itu, DPRD yang seharusnya menjalankan fungsi anggaran dan pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, justru menggunakan kewenangannya untuk memperoleh keuntungan pribadi. Fungsi pengawasan yang seharusnya mencegah penyalahgunaan anggaran malah berubah menjadi sarana untuk melakukan penyalahgunaan tersebut.

Dari sisi hukum pidana, tindakan para tersangka memenuhi unsur tindak pidana suap sebagaimana diatur dalam Pasal 12 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Ketentuan tersebut mengatur bahwa penyelenggara negara dilarang menerima hadiah atau janji yang berkaitan dengan jabatannya. Selain itu, penerimaan uang oleh anggota DPRD juga dapat dikategorikan sebagai gratifikasi berdasarkan Pasal 11 UU Tipikor. Sementara itu, Bupati Syahri Mulyo sebagai pihak pemberi suap juga dapat dikenakan sanksi pidana sesuai ketentuan dalam UU Tipikor.

Meskipun demikian, pelanggaran tersebut tidak otomatis menyebabkan Perda APBD menjadi batal. Dalam hukum administrasi negara, keabsahan formal suatu Perda dilihat dari terpenuhinya prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti pembahasan bersama DPRD dan kepala daerah, evaluasi gubernur, serta pengundangan dalam lembaran daerah. Selama prosedur formal tersebut telah dipenuhi dan belum ada pembatalan resmi, maka Perda tetap dianggap berlaku dan mengikat.

Namun, keabsahan formal tersebut tidak berarti Perda tersebut sepenuhnya sah secara materiil. Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk melakukan judicial review terhadap Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, pembatalan Perda kabupaten/kota tidak lagi dapat dilakukan secara sepihak oleh gubernur atau menteri, melainkan harus melalui mekanisme judicial review di Mahkamah Agung.

Apabila Perda APBD Tulungagung diajukan untuk diuji karena adanya praktik suap dalam proses pembentukannya, maka terdapat kemungkinan Perda tersebut dibatalkan. Jika hal itu terjadi, maka seluruh kebijakan anggaran yang dibuat berdasarkan Perda tersebut dapat kehilangan dasar hukumnya. Meskipun begitu, dalam praktiknya pembatalan Perda secara keseluruhan jarang dilakukan karena mempertimbangkan kepastian hukum dan kepentingan masyarakat.

Dengan demikian, meskipun secara formal Perda APBD Kabupaten Tulungagung masih dianggap sah karena telah melalui tahapan pembentukan sesuai prosedur, proses pembentukannya tetap menimbulkan permasalahan dari sisi legitimasi materiil. Hal ini disebabkan karena pembentukan Perda tersebut tidak lagi sepenuhnya berlandaskan kepentingan masyarakat, melainkan dipengaruhi oleh praktik suap yang melibatkan pihak-pihak tertentu. Akibatnya, asas keterbukaan, prinsip good governance, serta ketentuan mengenai kewajiban dan larangan anggota DPRD dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah dilanggar. Oleh sebab itu, walaupun Perdanya masih berlaku secara hukum, proses pembentukannya telah kehilangan legitimasi moral dan demokratisnya.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kasus Tulungagung bukan hanya persoalan tindak pidana korupsi semata, tetapi juga mencerminkan kegagalan mekanisme checks and balances antara eksekutif dan legislatif daerah. Hubungan yang seharusnya saling mengawasi demi kepentingan masyarakat berubah menjadi hubungan transaksional yang menguntungkan pihak-pihak tertentu. Oleh karena itu, penanganan kasus seperti ini tidak cukup hanya melalui jalur pidana, tetapi juga memerlukan reformasi kelembagaan yang lebih menyeluruh, seperti peningkatan transparansi pembahasan APBD, penguatan sistem pengawasan, audit berkala terhadap TAPD dan Banggar DPRD, serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD. Dengan demikian, APBD dapat kembali berfungsi sebagai instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, bukan sebagai sarana kepentingan pribadi para pejabat.

Mekanisme Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD dalam Pembentukan Perda APBD guna Mencegah Praktik Korupsi "Uang Ketok Palu"

Sebagaimana telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya praktik uang ketok palu dalam proses pembentukan Perda APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kabupaten Tulungagung menimbulkan cacat prosedural yang serius. Kondisi tersebut menjadi dasar untuk mengkaji lebih lanjut bagaimana mekanisme hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD seharusnya dibangun agar proses pembentukan Perda APBD berlangsung sesuai prinsip hukum dan terhindar dari praktik korupsi.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, proses pembentukan peraturan daerah meliputi tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan (penetapan), serta pengundangan. Setiap tahapan memiliki fungsi dan peran yang

penting sehingga tidak boleh diabaikan maupun dipengaruhi oleh di luar kepentingan publik. Dalam kasus Tulungagung, penyimpangan secara nyata terjadi pada dua tahap penting yaitu tahap pembahasan dan tahap pengesahan (penetapan).

Pada tahap pembahasan di Pasal 236 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menetapkan bahwa Perda dibentuk oleh DPRD bersama Kepala Daerah melalui persetujuan bersama. Kata “persetujuan bersama” menunjukkan bahwa proses pembahasan harus dilaksanakan berdasarkan pertimbangan hukum dan kepentingan masyarakat, bukan karena adanya transaksi keuangan. Pembentukan Perda tidak dapat dilakukan hanya oleh DPRD maupun Pemerintah Daerah saja melainkan harus melalui kerja sama keduanya dalam koridor hukum (Rosianti et al., 2024). Namun, dalam kasus Tulungagung, proses pembahasan RAPBD mengalami *deadlock* yang kemudian diselesaikan bukan melalui mekanisme hukum yang semestinya, melainkan melalui permintaan uang ketok palu sebesar Rp 1 miliar oleh pimpinan DPRD kepada Bupati Syahri Mulyo (Redaksi, 2022).

Tahap pengesahan Perda merupakan puncak fungsi legislasi DPRD yang seharusnya mencerminkan aspirasi dan kehendak rakyat secara murni. Namun, dalam kasus Tulungagung pengesahan Perda APBD yang semestinya menjadi simbol demokrasi lokal, justru disertai praktik penyerahan uang tunai di Gedung DPRD Kabupaten Tulungagung yang berlangsung pada periode 2014 hingga 2018. Akibatnya, Perda APBD yang dihasilkan mengalami cacat pada dua tahap penting proses pembentukannya, yaitu tahap pembahasan yang bersifat transaksional dan tahap pengesahan yang tidak lagi mencerminkan kehendak bebas lembaga legislatif. Asas keterbukaan dan asas kemanfaatan jelas dilanggar karena proses pembahasan APBD berlangsung melalui kesepakatan transaksional yang tertutup dari pengawasan publik. Akibatnya, Perda APBD yang dihasilkan kehilangan legitimasi secara substantif meskipun secara formal telah diundangkan.

Pasal 241 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa pembahasan Rancangan Perda dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah untuk mencapai persetujuan bersama. Ketentuan ini menghendaki adanya pembahasan yang substantif, terbuka, dan seimbang antara kedua pihak, bukan sekedar formalitas karena hasil akhirnya telah ditentukan sebelumnya melalui praktik uang ketok palu.

Proses pembentukan Rancangan Perda terdiri atas tiga tahap utama yaitu penyiapan naskah rancangan, pembahasan untuk memperoleh persetujuan, dan pengesahan oleh Kepala Daerah (Malik et al., 2020). Namun, dalam praktik di Kabupaten Tulungagung, tahap pembahasan untuk memperoleh persetujuan justru diwarnai oleh praktik uang ketok palu yang membuat persetujuan DPRD seolah dapat diperjualbelikan, bukan dihasilkan melalui pembahasan dan pertimbangan hukum yang matang.

Berdasarkan hal tersebut, mekanisme yang perlu dibangun meliputi. **Pertama**, kewajiban pembahasan yang dilakukan secara terstruktur dalam forum resmi dan terdokumentasikan dengan baik, mulai dari tingkat komisi, rapat gabungan komisi, hingga rapat paripurna. **Kedua**, adanya prosedur penyelesaian *deadlock* yang jelas dalam Peraturan Tata tertib DPRD agar kebuntuan pembahasan

tidak dijadikan alat tekanan untuk meminta imbalan. **Ketiga**, penyediaan rekaman resmi setiap rapat pembahasan APBD yang dapat diakses publik sebagai bentuk akuntabilitas proses legislasi.

Praktik uang ketok palu di Tulungagung dapat berlangsung selama empat tahun berturut-turut salah satunya karena proses pembahasan APBD tidak dilakukan secara transparan. Pembahasan Raperda dilaksanakan melalui dua tahap pembicaraan yang harus berlandaskan prinsip keterbukaan dan musyawarah (Rosianti et al., 2024). Oleh sebab itu, setiap tahapan pembahasan seharusnya tidak hanya diawasi oleh DPRD dan pihak eksekutif, tetapi juga oleh masyarakat sebagai pemegang kedaulatan.

Penyelenggaraan otonomi daerah yang baik membutuhkan lembaga legislatif daerah yang independen dan tidak dipengaruhi kepentingan eksekutif maupun kepentingan politik sempit (Huda, 2012). Transparansi dalam proses pembentukan Perda APBD menjadi salah satu cara efektif untuk menjaga independensi tersebut, karena praktik korupsi akan lebih sulit dilakukan apabila prosesnya terbuka untuk publik. Oleh karena itu, mekanisme yang perlu diterapkan adalah kewajiban publikasi dokumen rancangan APBD, notulensi rapat Badan Anggaran (Banggar), serta hasil pembahasan pada setiap tingkatan melalui laman resmi pemerintah daerah.

Kasus Tulungagung menunjukkan bahwa kesepakatan uang ketok palu muncul melalui pertemuan di luar forum resmi antara pimpinan DPRD dan perwakilan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Pembahasan Raperda harus dilakukan melalui forum resmi yang terstruktur dan tidak boleh diselesaikan melalui negosiasi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum (Rosianti et al., 2024). Sehingga perlu dibangun mekanisme berupa larangan tegas terhadap pertemuan antara anggota Badan Anggaran DPRD dan pejabat eksekutif di luar forum pembahasan resmi yang terdokumentasi. Pemerintahan daerah yang demokratis menuntut adanya proses yang terbuka terhadap keterlibatan masyarakat. Apabila larangan terhadap interaksi informal tersebut telah diterapkan sejak awal, maka kesepakatan uang ketok palu yang diduga terjadi di luar forum resmi tidak akan memiliki ruang untuk berkembang.

Terdapat fakta bahwa seluruh pimpinan Badan Anggaran DPRD Tulungagung mulai dari Ketua Banggar Supriyono hingga Wakil Ketua Badan Anggaran, terlibat dalam praktik uang ketok palu menunjukkan adanya kegagalan serius dalam integritas kelembagaan. Fungsi pengawasan DPRD diwujudkan melalui pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010. Fungsi pengawasan tersebut tentu tidak dapat berjalan secara objektif apabila lembaga yang seharusnya mengawasi justru memiliki keterkaitan finansial dengan pihak yang diawasi.

Badan Pembentukan Perda memiliki peran penting dalam keseluruhan proses pembentukan peraturan daerah. Peran tersebut harus disertai dengan mekanisme akuntabilitas yang kuat, seperti kewajiban pelaporan gratifikasi oleh seluruh anggota Banggar kepada KPK dan Inspektorat Daerah, pemberian sanksi administratif berupa pemberhentian dari keanggotaan Badan Anggaran (Banggar)

apabila terbukti menerima pemberian dari pihak eksekutif, serta penerapan rotasi keanggotaan Badan Anggaran (Banggar) secara berkala untuk mencegah penumpukan pengaruh pada individu tertentu.

Kepala Daerah memiliki tugas menyusun dan mengajukan Rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Tahap pengajuan ini seharusnya menjadi awal proses yang melibatkan partisipasi masyarakat secara bermakna. Pemerintah daerah dapat dikatakan demokratis apabila membuka ruang keterlibatan masyarakat dalam setiap kebijakan daerah. Namun, dalam kasus Tulungagung, lemahnya pengawasan publik menyebabkan praktik korupsi dapat berlangsung selama bertahun-tahun tanpa diketahui masyarakat.

Mekanisme yang seharusnya diterapkan adalah kewajiban penyelenggaraan forum dengar pendapat publik (*public hearing*) pada setiap tahapan pembahasan RAPBD yang bersifat substantif, serta publikasi dokumen rancangan APBD secara terbuka sebelum dibahas di tingkat Badan Anggaran. Dengan mekanisme tersebut, masyarakat tidak hanya menjadi objek kebijakan anggaran, tetapi juga berperan aktif dalam mengawasi proses pembentukan Perda APBD.

Pendapat Hukum

Menurut kami, kasus “Uang Ketok Palu” di Kabupaten Tulungagung pada dasarnya menunjukkan adanya kegagalan sistematis dalam hubungan kelembagaan antara Kepala Daerah dan DPRD, bukan hanya persoalan pelanggaran moral individu. Kegagalan tersebut muncul dari tiga dimensi yang saling berkaitan yaitu, aspek normatif, kelembagaan, dan partisipasi publik.

Pertama, pada dimensi normatif, kami berpendapat bahwa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada dasarnya telah mengatur hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD secara formal. Pasal 57 menempatkan keduanya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang bersifat koordinatif dan saling mengimbangi, sedangkan Pasal 96 menegaskan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan kebijakan daerah termasuk APBD. Jimly Asshiddiqie (2006) menjelaskan bahwa prinsip *checks and balances* menghendaki setiap cabang kekuasaan saling mengawasi dan mengendalikan agar tidak terjadi tindakan sewenang-wenang. Ia juga menegaskan bahwa pemusatan kewenangan tanpa mekanisme pertanggungjawaban yang jelas dapat memicu penyalahgunaan kekuasaan. Namun demikian, kami menilai bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 masih memiliki kekosongan norma, khususnya terkait mekanisme penyelesaian *deadlock* dalam pembahasan RAPBD. Padahal dalam Pasal 241 ayat (1) menghendaki adanya pembahasan bersama untuk mencapai persetujuan. Secara teknis, Permendagri Nomor 15 Tahun 2023 memang telah mengatur tahapan dan jadwal pembahasan antara TAPD dan Badan Anggaran DPRD secara terstruktur. Akan tetapi, tidak adanya sanksi yang tegas terhadap penyimpangan prosedur membuka ruang bagi munculnya negosiasi informal. Sehingga perlu ada penguatan aturan melalui Peraturan Tata Tertib DPRD yang secara jelas mengatur mekanisme penyelesaian kebuntuan pembahasan APBD secara resmi dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Kedua, pada dimensi kelembagaan, kami berpendapat bahwa independensi Badan Anggaran (Banggar) DPRD menjadi titik lemah utama dalam kasus ini. DPRD sebagai mitra sejajar Kepala Daerah harus mampu menjalankan fungsinya secara mandiri tanpa tekanan maupun ketergantungan keuangan terhadap pihak eksekutif, karena hilangnya independensi dapat merusak legitimasi produk legislasi yang dihasilkan. Sejalan dengan itu, Ni'matul Huda (2012) menegaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah yang baik membutuhkan lembaga legislatif daerah yang independen dan bebas dari pengaruh kepentingan eksekutif maupun kepentingan politik sempit. Keterlibatan seluruh pimpinan Banggar Tulungagung secara kolektif menunjukkan lemahnya mekanisme akuntabilitas internal. Fungsi pengawasan DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tidak dapat berjalan secara objektif apabila lembaga pengawas justru memiliki hubungan keuangan dengan pihak yang diawasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa penggunaan kewenangan tanpa pengawasan yang memadai dapat menghasilkan produk hukum yang cacat (Arfandy, 2024). Sehingga, kami berpendapat bahwa pembenahan kelembagaan perlu dilakukan melalui penguatan mekanisme pelaporan gratifikasi secara wajib bagi seluruh anggota Banggar kepada KPK dan Inspektorat Daerah, pemberian sanksi administratif berupa pemberhentian dari keanggotaan Banggar apabila terbukti menerima pemberian dari pihak eksekutif serta penerapan rotasi keanggotaan Banggar secara berkala untuk mencegah penumpukan kepentingan pada kelompok tertentu.

Ketiga, pada dimensi partisipasi publik, kami berpendapat bahwa lemahnya keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan Perda APBD menjadi salah satu penyebab praktik korupsi dapat berlangsung selama empat tahun tanpa diketahui publik. Pemerintah daerah yang demokratis seharusnya menerapkan prinsip keterbukaan dalam setiap proses pembentukan kebijakan, sebagaimana diatur dalam asas keterbukaan dan asas kemanfaatan dalam Undang-Undang Nomo 12 Tahun 2011. Tanpa adanya *public hearing* dan publikasi dokumen rancangan APBD secara terbuka, masyarakat kehilangan peran sebagai pengawas eksternal. Fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Perda seharusnya benar-benar mencerminkan aspirasi rakyat. Pemerintah daerah yang demokratis hanya dapat terwujud apabila masyarakat dilibatkan sejak tahap perencanaan hingga pengesahan kebijakan. Berdasarkan hal tersebut, menurut kami perlu diterapkan forum pendapat publik pada setiap tahapan penting pembahasan RAPBD serta publikasi dokumen rancangan APBD secara terbuka sebelum dibahas oleh Badan Anggaran DPRD.

Dengan demikian, bahwa reformasi hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam pembentukan Perda APBD harus dilakukan secara bersamaan pada ketiga dimensi tersebut. Penindakan pidana oleh KPK memang penting, tetapi tidak cukup apabila tidak disertai pembenahan sistem. Selama mekanisme penyelesaian *deadlock* belum diatur secara jelas, independensi Banggar belum diperkuat, dan partisipasi publik masih terbatas, maka peluang terulangnya praktik serupa di daerah lain masih akan tetap ada. Jimly Asshiddiqie (2006) menegaskan bahwa kekuasaan harus dibatasi melalui mekanisme *checks and balances*, karena tanpa pengawasan yang nyata kekuasaan cenderung disalahgunakan. Jadi, yang dibutuhkan bukan hanya penindakan terhadap pelaku tetapi juga perbaikan sistem

secara menyeluruh agar hubungan Kepala Daerah dan DPRD dapat berjalan secara demokratis dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

SIMPULAN

Kesimpulan dari pembahasan praktik “uang ketok palu” dalam proses pembentukan Perda APBD Kabupaten Tulungagung merupakan bentuk penyimpangan serius terhadap prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Praktik tersebut telah mencederai asas kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, serta prinsip bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Meskipun secara formal Perda APBD tetap dianggap sah sepanjang memenuhi prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dan belum dibatalkan melalui mekanisme hukum yang berlaku, namun secara substantif Perda tersebut mengalami cacat legitimasi karena persetujuan dalam pembentukannya dipengaruhi oleh praktik suap dan kepentingan transaksional. Selain itu, hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam pembentukan Perda APBD belum berjalan sesuai prinsip checks and balances yang sehat. Lemahnya mekanisme penyelesaian deadlock, rendahnya independensi Badan Anggaran DPRD, serta minimnya transparansi dan partisipasi publik telah membuka ruang terjadinya praktik korupsi secara sistematis. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penindakan pidana terhadap pelaku korupsi saja tidak cukup, melainkan harus diikuti dengan reformasi sistem pembentukan APBD melalui penguatan aturan tata tertib DPRD, peningkatan akuntabilitas kelembagaan, pengawasan terhadap gratifikasi, serta keterlibatan masyarakat secara aktif dalam setiap tahapan pembahasan anggaran. Dengan demikian, upaya pencegahan praktik “uang ketok palu” harus dilakukan melalui pembenahan menyeluruh terhadap aspek normatif, kelembagaan, dan partisipasi publik agar proses pembentukan Perda APBD dapat berlangsung secara demokratis, transparan, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Reformasi tersebut penting untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih, berintegritas, serta mampu menjaga kepercayaan publik terhadap lembaga pemerintahan daerah.

DAFTAR RUJUKAN

- Arfandy, Muh Farhan. 2024. Peran DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Demokratis. *Recht Studiosum Law Review*, 3(1), 37-49. <https://doi.org/10.32734/rslr.v3i1.15913>
- Asshiddiqie, Jimly. (2017). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Fatkuroji, & Meilinda, S. D. (2022). Pilihan publik dalam kasus korupsi APBD dan kepala daerah. *Integritas. Jurnal Antikorupsi*, 7(2), 345-351. <https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas/article/view/851>
- Gedeona, H. T. (2019). Transparansi pengelolaan anggaran daerah: Sebuah alternatif pemberantasan korupsi di tingkat daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media*

- Pengembangan Ilmu Dan Praktek Administrasi*, 2(3), 258–260.
<https://doi.org/10.31113/jia.v2i3>
- Huda, Ni'matul. 2012. *Hukum Pemerintah Daerah*. Bandung: Nusa Media.
- Indrati, Maria Farida. (2007). *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Mahkamah Konstitusi RI. (2015). *Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.
- Mahkamah Konstitusi RI. (2016). *Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.
- Malik, Fitrah, Abdul Wahid, dan Diana Fitriana. 2020. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Perda). *Jurnal De Jure Muhammadiyah Cirebon*, 4(1), 67-76.
<https://doi.org/10.32534/djmc.v4i1.3051>
- Nurak, A. P. N., & Wardani, S. B. E. (2021). Konflik kepentingan antara pimpinan daerah dan DPRD dalam penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah. *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial dan Politik*, 3(1), 1–9.
<https://doi.org/10.33474/jisop.v3i1.9218>
- Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Surabaya. *Putusan Nomor 176/Pid.Sus-TPK/2022/PN/Sby atas nama Terdakwa Imam Kambali*. Diakses dari <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/zaede8ecaa3b7c88a12e323032343238.html>
- Redaksi. (2022, 20 Agustus). Uang Ketok Palu buat Anggota DPRD Tulungagung Di Tahan KPK. *Jatimupdate.id*. Diakses 29 Mei 2026, dari <https://jatimupdate.id/baca-1211-uang-ketok-palu-buat-anggota-dprd-tulungagung-di-tahan-kpk>
- Republik Indonesia. (2010). *Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Diakses dari <https://peraturan.go.id/id/pp-no-16-tahun-2010>
- Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234. Diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39188/uu-no-12-tahun-2011>
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5575. Diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>
- Republik Indonesia. (2023). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024*. Diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/280634/permendagri-no-15-tahun-2023>
- Rosianti, Elshi Elvira, Jefik Zulfikar Hafizd, Mohamad Rana, dan Sugianto. 2024. Kewenangan DPRD Dan Kepala Daerah Dalam Menetapkan Peraturan

Daerah. *Hutanasyah: Jurnal Hukum Tata Negara*, 2(2), 63-82.

<https://doi.org/10.37092/hutanasyah.v2i2.659>

Suara.com. (2022, 3 Agustus). Kasus suap “uang ketok palu” di Tulungagung, KPK tetapkan tersangka dan tahan Wakil Ketua DPRD Adib Makarim. Diakses 29 Mei 2026, dari <https://www.suara.com/news/2022/08/03/211517/kasus-suap-uang-ketok-palu-di-tulungagung-kpk-tetapkan-tersangka-dan-tahan-wakil-ketua-dprd-adib-makarim>