

## TINJAUAN YURIDIS PEMBENTUKAN PANITIA KHUSUS SEBAGAI ALAT KELENGKAPAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Sugiyanto<sup>1</sup>, Vieta Imelda Cornelis<sup>2</sup>, Fathul Hamdani<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Fakultas Hukum, Universitas Dr. Soetomo, Surabaya  
Email: ugikrt@gmail.com

### ABSTRACT

*This study provides a juridical review of the formation of Special Committees (Pansus) as an integral part of the Regional House of Representatives (DPRD) in Indonesia. Using a normative legal research approach, this study analyzes the legal basis, mechanisms, and practical implications of the Pansus's existence. The findings indicate that the Pansus is a legitimate and vital ad hoc instrument, created to address specific issues that require focus and efficiency. Its formation is formally regulated through the DPRD Plenary Meeting's Decree and is based on relevant legislation, including Law Number 23 of 2014 and Government Regulation Number 12 of 2018. This process ensures the Pansus has strong legitimacy, accountability, and representation. The Pansus enables the DPRD to carry out its legislative and oversight functions more thoroughly, expedites decision-making, and enhances local government transparency. This study concludes that the Pansus is not merely a formal structure but a crucial mechanism for making the DPRD more responsive, efficient, and accountable in serving the public's aspirations.*

**Keywords:** *juridical review; special committee (Pansus); regional house of representatives (DPRD); ad hoc instrument; normative legal research; accountability; efficiency*

### ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji tinjauan yuridis terhadap pembentukan Panitia Khusus (Pansus) sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dengan menggunakan pendekatan hukum normatif, studi ini menganalisis landasan hukum, mekanisme, serta implikasi praktis dari keberadaan Pansus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pansus adalah instrumen ad hoc yang sah dan vital, dibentuk untuk menangani isu-isu spesifik yang membutuhkan fokus dan efisiensi. Pembentukannya diatur secara formal melalui Keputusan Rapat Paripurna DPRD dan didasarkan pada peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018. Proses ini memastikan Pansus memiliki legitimasi, akuntabilitas, dan representasi yang kuat. Pansus memungkinkan DPRD menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan secara lebih mendalam, mempercepat proses pengambilan keputusan, dan meningkatkan transparansi pemerintahan lokal. Studi ini menyimpulkan bahwa Pansus bukan hanya struktur formal, melainkan mekanisme yang krusial untuk menjadikan DPRD lebih responsif, efisien, dan akuntabel dalam memenuhi aspirasi masyarakat.

**Kata kunci:** tinjauan yuridis; panitia khusus (Pansus); dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD); alat kelengkapan dprd; hukum normatif; akuntabilitas; efisiensi

### PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan manifestasi dari prinsip kedaulatan rakyat di tingkat lokal, bertindak sebagai representasi masyarakat untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan publik. Sebagai

lembaga legislatif di daerah, DPRD menjalankan fungsi esensial dalam legislasi, anggaran, dan pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang sejalan dengan gagasan Cornelis bahwa hukum harus mencerminkan harapan dan tujuan masyarakat. Fungsi dan wewenang ini diamanatkan oleh konstitusi dan diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan, menjadikannya pilar penting dalam sistem desentralisasi di Indonesia.

Untuk menjalankan tugas-tugas yang kompleks dan spesifik, DPRD memiliki alat kelengkapan, salah satunya adalah Panitia Khusus (Pansus). Pembentukan Pansus didasarkan pada kebutuhan mendesak akan adanya wadah kerja yang lebih terfokus, mendalam, dan responsif terhadap isu-isu tertentu yang tidak dapat ditangani secara efektif oleh komisi permanen. Pansus bersifat *ad hoc*, yang berarti ia dibentuk untuk jangka waktu dan tugas yang spesifik, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) atau penyelidikan terhadap suatu kebijakan, dan akan dibubarkan setelah tugasnya selesai.

Keberadaan Pansus bukan sekadar formalitas, melainkan kebutuhan fungsional yang krusial. Pansus memungkinkan adanya spesialisasi kerja, di mana anggota DPRD dapat memfokuskan waktu dan sumber daya pada isu yang membutuhkan analisis mendalam. Hal ini meningkatkan efisiensi dan efektivitas proses legislasi dan pengawasan. Selain itu, sifatnya yang fleksibel (*ad hoc*) memungkinkan DPRD untuk merespons dinamika permasalahan yang muncul di daerah dengan cepat. Dalam fungsi pengawasan, Pansus, seperti Panitia Khusus Hak Angket, memiliki kewenangan luas untuk melakukan investigasi rinci dan mendalam. Pada akhirnya, keberadaan Pansus adalah fondasi penting yang memungkinkan DPRD menjalankan tugasnya secara lebih akuntabel, efisien, dan responsif terhadap aspirasi publik. Namun, meskipun fungsinya vital, Pansus menghadapi tantangan seperti keterbatasan waktu, ketergantungan pada keputusan DPRD, dan potensi konflik dengan pemerintah daerah, yang menuntut perencanaan matang dan koordinasi efektif.

Penelitian ini mengeksplorasi secara yuridis pembentukan Pansus sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan menganalisis norma, prinsip, dan teori hukum yang relevan. Kerangka teoritis dan konseptual yang digunakan mencakup beberapa elemen kunci. Secara etimologis, "tinjauan yuridis" merujuk pada analisis mendalam terhadap suatu permasalahan dari perspektif hukum. Tinjauan (review) adalah proses sistematis untuk mengidentifikasi dan memilah data guna menemukan solusi,

sebagaimana dijelaskan oleh Surayin (2005). Sementara itu, kata yuridis (*juridical*) berkaitan dengan segala sesuatu yang sah dan memiliki implikasi hukum, yang diterima secara logis dalam kerangka hukum (Efendi, 2022). Secara sintesis, Bahder Johan Nasution (2008) mendefinisikan tinjauan yuridis sebagai upaya untuk mengkaji masalah, memecahnya menjadi komponen relevan, dan menghubungkannya dengan kaidah serta norma hukum yang berlaku untuk mencari penyelesaian. Hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat ketertiban, tetapi juga memiliki tujuan ideal yang lebih luas. Peter Mahmud Marzuki (2017) menyatakan bahwa tujuan hukum adalah untuk mencapai sesuatu yang diinginkan, yang berakar pada prinsip-prinsip dasar yang menjadi esensi hukum. Mengacu pada pendapat Gustav Radbruch (dalam Prasetyo, 2016), tujuan hukum mencakup tiga nilai utama: keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*), dan kepastian (*rechtssicherheit*). Fais Yonas Bo'a (2017) menegaskan bahwa bagi Indonesia, tujuan hukum yang paling ideal harus berlandaskan pada Pancasila, yang mencakup prinsip-prinsip ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kekeluargaan, keadilan, dan kesejahteraan, sebagai cerminan kebutuhan dan kondisi sosial masyarakat.

Perundang-undangan (*wetgeving*) adalah proses legislasi dan keseluruhan norma hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat berwenang (Wojowasito, 1985). Bagir Manan (1997) menyebutnya sebagai manifestasi kehendak penguasa yang berdaulat dan merupakan sumber hukum utama. Hierarki norma hukum menjadi konsep sentral dalam teori ini. Teori *Stufenbau der Rechtsordnung* dari Hans Kelsen, yang kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky, menjelaskan bahwa norma hukum tersusun secara hierarkis, di mana norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, hingga mencapai Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorn*) (Asshiddiqie, 2006). Dalam konteks Indonesia, teori ini relevan untuk menganalisis kedudukan dan materi muatan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan adalah kekuasaan yang diberikan oleh hukum untuk melakukan suatu tindakan (Manan, 2000). Dalam hukum administrasi, kewenangan pemerintah dapat diperoleh melalui tiga mekanisme: atribusi, yaitu pemberian wewenang baru secara langsung oleh undang-undang; delegasi, yaitu penyerahan wewenang dari satu pejabat ke pejabat lain; dan mandat, yaitu pelimpahan tugas di mana pemberi wewenang tetap

bertanggung jawab (Ridwan, 2013). Pembentukan Pansus sebagai alat kelengkapan DPRD merupakan manifestasi dari mekanisme kewenangan ini, yang memberinya legitimasi formal untuk menjalankan tugas-tugas spesifik.

Undang-undang terkadang bersifat ambigu atau tidak lengkap, sehingga membutuhkan penemuan hukum (*rechtsvinding*) (Mertokusumo, 2009). Penemuan hukum mencakup berbagai metode interpretasi untuk memberikan kejelasan pada teks undang-undang agar dapat diterapkan pada kasus konkret. Beberapa metode interpretasi yang relevan dalam penelitian ini adalah: interpretasi gramatikal, penafsiran berdasarkan makna kata-kata sesuai kaidah bahasa (Ibrahim, 2006). Interpretasi sistematis yaitu dengan memahami suatu peraturan sebagai bagian integral dari keseluruhan sistem hukum (Mertokusumo, 2009). Interpretasi historis dengan mengkaji makna undang-undang berdasarkan sejarah pembentukannya (Prakoso, 2016). Interpretasi teleologis/sosiologis dengan menafsirkan undang-undang dengan mempertimbangkan tujuan dan kondisi sosial kemasyarakatan (Mertokusumo, 2009). Melalui kombinasi konsep-konsep tersebut, penelitian ini akan mengkaji secara komprehensif aspek-aspek yuridis dari pembentukan Pansus sebagai alat kelengkapan DPRD, serta mengidentifikasi implikasi hukum dan praktis dari keberadaannya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif (*normative legal research*). Metode ini berfokus pada analisis doktrinal terhadap norma-norma hukum, prinsip-prinsip, dan teori-teori hukum yang relevan. Penelitian ini akan menelaah secara yuridis pembentukan Panitia Khusus sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan menganalisis peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Aspek yang dikaji meliputi konsistensi hukum, struktur, dan hierarki norma dalam kerangka sistem hukum Indonesia.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Tinjauan yuridis pembentukan Panitia Khusus sebagai Alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pembentukan Panitia Khusus sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan manifestasi dari kebutuhan fungsional dan yuridis untuk menjalankan

tugas-tugas legislasi, pengawasan, dan anggaran secara lebih efektif. Pansus adalah instrumen kerja yang bersifat ad hoc (tidak tetap), dibentuk untuk menangani isu-isu spesifik yang memerlukan perhatian mendalam dan solusi terfokus.

Secara yuridis, keberadaan Pansus memiliki landasan hukum yang kuat dan terstruktur secara hierarkis, mulai dari undang-undang hingga peraturan internal. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini merupakan dasar hukum utama yang secara eksplisit mengakui Pansus sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD. Pengakuan ini menegaskan legitimasi Pansus sebagai bagian integral dari struktur legislatif daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, aturan turunan ini memberikan panduan rinci mengenai prosedur pembentukan, komposisi, tugas, dan masa kerja Pansus, memastikan adanya keseragaman prosedur di seluruh daerah. Peraturan Tata Tertib DPRD Daerah pada setiap DPRD memiliki peraturan internal yang lebih spesifik mengatur mekanisme pembentukan dan operasional Pansus, disesuaikan dengan kebutuhan lokal.

Karakteristik utama Pansus, yang membedakannya dari alat kelengkapan tetap seperti komisi, adalah sifatnya yang fleksibel dan terfokus. Pansus dibentuk untuk tujuan tertentu (misalnya, membahas Rancangan Peraturan Daerah/Raperda, melakukan investigasi, atau mengevaluasi kebijakan) dan akan dibubarkan setelah tugasnya selesai. Sifat ini memungkinkan DPRD untuk merespons isu-isu mendesak secara efisien tanpa harus mengubah struktur organisasi permanen.

Pembentukan Pansus dimulai dari usulan anggota DPRD dalam Rapat Paripurna. Keanggotaannya didasarkan pada pertimbangan fraksi, dan pimpinan Pansus dipilih dari anggotanya. Secara fungsional, Pansus berperan penting dalam penyempurnaan legislasi, Pansus seringkali dibentuk untuk mengkaji Raperda yang kompleks secara mendalam, memastikan isinya komprehensif, inklusif, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Penguatan fungsi pengawasan, Pansus menjadi instrumen efektif untuk melakukan penyelidikan atau evaluasi terhadap kinerja pemerintah daerah. Keberhasilannya dalam mengungkap penyimpangan atau inefisiensi menunjukkan peran checks and balances yang efektif. Efisiensi dan resolusi konflik, dengan tim yang lebih kecil dan terfokus, Pansus dapat mempercepat proses pengambilan keputusan untuk isu-isu penting. Dalam kasus sengketa

atau konflik kepentingan, Pansus juga dapat berfungsi sebagai wadah dialog untuk mencapai kesepakatan.

Dalam praktiknya, keberadaan Pansus telah membuktikan kontribusinya pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Contoh-contoh keberhasilan Pansus dalam menyelesaikan sengketa aset daerah, menyusun Perda yang komprehensif, atau mengungkap penyimpangan dalam proyek pemerintah menunjukkan bahwa Pansus bukan hanya struktur di atas kertas, melainkan mekanisme yang dinamis dan esensial. Dengan adanya Pansus, proses demokrasi lokal menjadi lebih akuntabel dan transparan, karena masyarakat dapat memantau langsung bagaimana wakilnya bekerja. Hal ini menegaskan bahwa Pansus merupakan fondasi krusial yang memungkinkan DPRD menjalankan tugasnya secara lebih terspesialisasi, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi publik.

## **2. Bentuk pembentukan Panitia Khusus**

Pembentukan Panitia Khusus dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan suatu mekanisme formal yang didasarkan pada prosedur hukum untuk memastikan legitimasi, akuntabilitas, dan efektivitasnya sebagai alat kelengkapan legislatif. Bentuk pembentukan Pansus ini tidak merujuk pada wujud fisik, melainkan serangkaian proses yuridis yang meliputi: Bentuk fundamental dari pembentukan Pansus adalah melalui Keputusan Rapat Paripurna DPRD. Proses ini dimulai dari adanya usulan, yang kemudian dibahas untuk menentukan urgensi dan ruang lingkup tugasnya. Keputusan akhir, baik melalui musyawarah maupun pemungutan suara, dituangkan dalam produk hukum berupa Keputusan DPRD. Langkah ini memastikan bahwa Pansus memiliki legitimasi hukum dan bukan sekadar kelompok kerja informal. Landasan hukum utama untuk proses ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018, yang menegaskan bahwa Pansus merupakan alat kelengkapan yang sah dan diakui oleh undang-undang.

Pembentukan Pansus juga mencakup penetapan keanggotaan yang bersifat proporsional dan inklusif. Anggota Pansus dipilih dari perwakilan fraksi-fraksi yang ada di DPRD, yang mencerminkan spektrum kepentingan politik yang beragam. Jumlah anggota Pansus biasanya dibatasi untuk menjaga efisiensi kerja. Setelah keanggotaan ditetapkan, pimpinan Pansus (Ketua dan Wakil Ketua) dipilih secara internal oleh para anggota, yang

menegaskan otonomi Pansus dalam menjalankan fungsinya. Asas perwakilan ini menjadikan Pansus sebagai wadah yang demokratis dan merepresentasikan seluruh kepentingan politik di DPRD.

Bentuk pembentukan Pansus secara yuridis juga menetapkan mandat yang spesifik dan terbatas. Setiap Pansus dibentuk dengan ruang lingkup tugas yang jelas, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) atau penyelidikan isu tertentu. Selain itu, Pansus memiliki masa kerja yang ditentukan sejak awal, yang menegaskan sifatnya sebagai badan ad hoc. Sifat ini memberikan fleksibilitas bagi DPRD untuk merespons dinamika dan kebutuhan yang muncul di masyarakat. Masa kerja Pansus dapat diperpanjang, namun harus kembali melalui persetujuan Rapat Paripurna, yang menjaga akuntabilitasnya.

Bahwa bentuk pembentukan Pansus melalui proses yang terstruktur dan legal ini menjadi argumen kuat yang menegaskan legitimasi, transparansi, dan akuntabilitas kerjanya. Dengan demikian, Pansus tidak hanya berfungsi sebagai alat teknis untuk membantu DPRD, tetapi juga sebagai instrumen vital yang memungkinkan lembaga legislatif lokal menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan secara lebih fokus, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan tinjauan yuridis, Panitia Khusus adalah alat kelengkapan DPRD yang sah dan vital, berfungsi sebagai instrumen *ad hoc* untuk menangani tugas-tugas spesifik yang membutuhkan analisis mendalam, seperti pembahasan Raperda atau investigasi. Pembentukannya yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 memberikan legitimasi hukum yang kuat. Pansus memungkinkan DPRD bekerja lebih efisien dan efektif, memperkuat fungsi legislasi dan pengawasan, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pemerintahan daerah.

Untuk mengoptimalkan peran Pansus, disarankan hal-hal untuk memperkuat tata kelola internal dalam DPRD harus menyusun peraturan tata tertib yang lebih rinci dan jelas terkait prosedur, masa kerja, dan pelaporan Pansus untuk menghindari tumpang tindih. Tingkatkan spesialisasi anggota guna dalam pembentukan Pansus, prioritas diberikan kepada anggota yang memiliki kompetensi dan latar belakang relevan dengan isu yang

dibahas untuk menjamin hasil yang berkualitas. Tingkatkan keterlibatan publik guna menjadikan proses kerja Pansus lebih terbuka dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif, baik melalui rapat dengar pendapat maupun publikasi laporan, untuk memperkuat legitimasi dan kepercayaan.

## REFERENSI

- Asshiddiqie, J. (2006). Teori Hans Kelsen tentang Hukum. \Konstitusi Press.
- Bo'a, F. Y. (2017). Pancasila Dalam Sistem Hukum (Cetakan I). Pustaka Pelajar.
- Cornelis, V. I. (2001). Penegakan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Clean Government Di Indonesia. Beberapa Kendala dalam Menanggulangi Kemiskinan di Indonesia, 4(2A).
- Efendi, J. (2022). Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris (Cetakan 5). Kencana.  
<https://books.google.co.id/books?id=j1W6EAAAQBAJ&lpg=PP1&hl=id&pg=PR4#v=onepage&q&f=false>
- H.R., R. (2013). Hukum Administrasi Negara. Raja Grafindo.
- Ibrahim, J. (2006). Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Bayumedia Publishing.
- Indrati, M. F. (2007). Ilmu Perundang-Undangan 1, Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan. Kanisius.
- Madiong, B. (2014). Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar. Sah Media.
- Manan, B. (1997). Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia. Alumni.
- Manan, B. (2000). Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam rangka Otonomi Daerah. Fakultas Hukum Unpad.
- Marwiyah, S. (2015). Hak untuk Hidup dalam Perspektif Hak Asasi Manusia. Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Hukum, 1, 68–79. [http://repository.unitomo.ac.id/142/1/Hak Untuk Hidup Dalam Prespektik Hak Asasi Manusia.pdf](http://repository.unitomo.ac.id/142/1/Hak%20Untuk%20Hidup%20Dalam%20Prespektik%20Hak%20Asasi%20Manusia.pdf)
- Marwiyah, S., & S. Marwiyah. (2015). Penegakan Kode Etik Profesi di Era Malapraktik Profesi Hukum. UTM Press.
- Marzuki, P. M. (2017). Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi (Kencana, Ed.; Cetakan 10). Kharisma Putra Utama.
- Mertokusumo, S. (2009). Penemuan Hukum Sebuah Pengantar. Liberty.
- Nasution, B. J. (2008). Metode Penelitian Ilmu Hukum. Mandar Maju.
- Prakoso, A. (2016). Penemuan Hukum Sistem, Metode, Aliran dan Prosedur dalam Menemukan Hukum. LaksBang Pressindo.
- Prasetyo, T. (2016). Filsafat, Teori & Ilmu Hukum. Rajawali Pers.
- Surayin. (2005). Analisis Kamus Umum Bahasa Indonesia. Yrama Widya.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa. (2008). Kamus Bahasa Indonesia. Pusat Bahasa.