

**FUNGSI DAN KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999 DAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

Oleh: Angga Alfonsus Sihotang

Program Kekhususan: Hukum Tata Negara

Pembimbing I: Dr. Zulfikar Jayakusuma. SH., MH.

Pembimbing II: Dr. Junaidi, SH., MH.

Alamat: Jl. Jawa, Kel. Gajah Sakti, Kec. Mandau, Kab. Bengkalis Riau.

Email: anggasihotang585@gmail.com – Telepon: 081267601342

ABSTRACT

The DPRD remains in place as an organizing element of regional government, and continues to have the authority to jointly discuss draft regional regulations with regional heads, discuss and determine the APBD with regional heads, and has a role as supervisor of the implementation of mutually approved Regional Regulations and mutually approved APBDs. This means that the DPRD is a working partner of the regional head in administering regional government as intended by Law Number 23 of 2014 concerning regional government. If the DPRD is said to be a legislative institution, it is not correct, because the DPRD is not an absolute institution that has the power of a legislative institution like the DPR RI.

The aims of writing this thesis are: first, to find out the function and position of the DPRD based on Law Number 22 of 1999 and Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. Second, to understand the ideal concept of the function and position of the DPRD in the Regional Government system. The research method in this thesis uses a type of normative juridical research, namely research that focuses on examining the application of rules or norms in positive law. The nature of this thesis research is research descriptively which systematically describes the facts and characteristics of the object being studied accurately. The data source used is the data source first, second and tertiary, The data collection method used in this research is firstly literature study, which is a technique for obtaining secondary data through documents related to the problem, objectives and benefits of the research, then after the data is collected it is then analyzed to draw conclusions.

Based on the research results, Law No. 22 of 1999 stipulates that the DPRD is the regional legislative body and the regional government is the regional executive body. So in this case the position of the DPRD is separate from the regional government organs, whereas in Law No. 23 of 2014 the district/city regional government consists of the district/city regional government so that in this case the position of the DPRD is a working partner of the regional head in administering government, secondly, the ideal pattern of relationship between the legislature and the executive is a balance between the two institutions, but this will really depend on the political system being built. In connection with the position of the DPRD as a working partner on an equal footing with the Regional Head, legal products in the form of Regional Government Law No. 23 of 2014 must be emphasized regarding the position of the DPRD in the regional government system. Even though it is stated that they are equal in the law, the actual situation places the DPRD under the Regional Head. This causes the DPRD's performance to be ineffective based on what is mandated by law

Keywords: Law, Government, DPRD.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, kedudukan DPRD dalam artian pola hubungannya dengan kepala daerah mengalami beberapa kali pergantian pola. Pada kurun waktu tertentu DPRD sejajar dengan kepala daerah, sehingga keduanya dapat bermitra dengan baik, namun pada kurun waktu yang lain DPRD berada di bawah dominasi kepala daerah, dan malah sempat diintegrasikan sebagai lembaga pemerintah daerah itu sendiri.

Sebagai lembaga perwakilan rakyat, kelembagaan DPRD merupakan wujud dari demokrasi pemerintahan. Hal ini antara lain dikarenakan demokrasi itu pada dasarnya merupakan sistem pemerintahan yang dipegang oleh rakyat, atau setidaknya rakyat diikutsertakan di dalam pembicaraan masalah-masalah pemerintahan. “Melalui DPRD inilah rakyat dapat terwakili keberadaannya di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di dalam kajian demokrasi, model perwakilan rakyat dalam suatu lembaga seperti DPRD ini merupakan perwujudan dari demokrasi tidak langsung”.¹

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan suatu wujud nyata dari demokrasi dan menjadi sarana bagi rakyat dalam menyatakan kedaulatan. Kedaulatan rakyat dapat diwujudkan dalam proses pilkada untuk menentukan siapa yang harus menjalankan pemerintahan suatu wilayah. “Pilkada seharusnya ditempatkan sebagai media untuk mendapatkan kepala daerah yang lebih akuntabel dan responsif dalam mengantarkan pelayanan publik dan kesejahteraan bersama yang lebih baik bagi warga masyarakat di daerah”.²

Dalam Undang-Undang No.22 Tahun 1999 terdapat dalam Pasal 14 Ayat (1) yang menentukan bahwa: “Di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah”. Sehingga dalam hal ini kedudukan DPRD terpisah dari organ pemerintah daerah (bukan sub-ordinasi pemerintah daerah).

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga mendudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah yang berfungsi sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. DPRD dalam kedudukannya sebagai lembaga legislatif daerah secara formal menyalurkan dan merumuskan berbagai aspirasi dan kepentingan rakyat, bersama-sama dengan kepala daerah sehingga menjadi keputusan yang akan dilaksanakan sebagai kebijakan.

Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 terdapat dalam Pasal 57 yang menentukan bahwa: “Penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Sehingga dalam hal ini kedudukan DPRD merupakan bagian dari organ pemerintah daerah (sub-ordinasi) pemerintah daerah.

DPRD tetap di dudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah, dan tetap memiliki wewenang untuk membahas bersama rancangan perda bersama kepala daerah, membahas dan menetapkan APBD bersama kepala daerah, serta memiliki peran sebagai pengawas pelaksanaan Perda yang di setujui bersama dan APBD yang disetujui bersama. Ini berarti bahwa DPRD merupakan mitra kerja dari kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintah

¹ Marpaung, Lintje Anna, *Hukum Tata Negara Indonesia*, CV. Andi Offset, Yogyakarta, 2018, Hlm.89.

² Yostrio, Zarkasi, Muhammad Amin, “Analisis Pertimbangan Hakim Mahkamah

Konstitusi Terhadap Pemungutan Suara Ulang Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan”, *Limbago: Journal Of Constitutional Law*, Vol.2, No.3. 2022, Hlm.2.

daerah. Jika DPRD dikatakan sebagai lembaga legislatif tidaklah tepat, sebab DPRD bukanlah lembaga mutlak yang memiliki kekuasaan lembaga legislatif seperti DPR RI.

Sejarah perundang-undangan DPRD sejak awal mula menetapkan bahwa antara DPRD dan kepala daerah memiliki kedudukan yang sejajar dalam melaksanakan pemerintahan di daerah.³ Meskipun dalam dua periodisasi menentukan bahwa DPRD dan kepala daerah terpisah dalam hal organ pemerintahan daerah, namun kembali menetapkan bahwa antar keduanya memiliki posisi yang sejajar. Yaitu dalam Undang-Undang pemerintahan daerah No.23 Tahun 2014. Dalam situasi yang seperti ini menimbulkan kekaburan norma dalam perundang-undangan. Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah dalam pasal 1 Ayat (3) menyatakan bahwa: “pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Perlu digaris bawahi bahwa kata memimpin dalam pasal tersebut adalah bermakna dalam suatu pemerintahan terdapat pemimpin dan bawahan yang dipimpin. Lazimnya kata tersebut tidak digunakan, sebab jika membaca pasal tersebut terkesan bahwasannya yang menjadi pemimpin di daerah adalah kepala daerah itu sendiri, sedangkan DPRD tetap berada dibawah kepala daerah. Bagaimana mungkin kedudukan antara kepala daerah dan DPRD dapat disebut setara atau sebagai mitra kerja.

Secara *Das Sein* ketika hukum diartikan sebagai Undang-Undang, maka hukum merupakan produk politik. Hukum dibentuk oleh anggota legislatif. Sehingga dapat diartikan bahwa hukum merupakan

kristalisasi, formalisasi atau legislasi dari kehendak-kehendak politik. Lalu apa sebenarnya yang menjadi tujuan politik terhadap undang-undang pemerintahan daerah yang menyebabkan kekaburan norma tentang kedudukan DPRD yang seharusnya dalam sistem pemerintahan

Berdasarkan latar belakang masalah yang di kemukakan di atas peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **“Fungsi Dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana fungsi dan kedudukan DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana konsep ideal fungsi dan kedudukan DPRD dalam sistem Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui fungsi dan kedudukan DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Untuk mengetahui konsep ideal fungsi dan kedudukan DPRD dalam sistem Pemerintahan Daerah.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Sebagai Penelitian yang mendalami dan mempraktekkan teori-teori yang telah diperoleh penulis selama perkuliahan.
- b. Sebagai sumbangan pemikiran bagi para akademisi, sekaligus bahan perbandingan sehingga dapat

³ Suwanda, Dadang Dan Chabib Soleh, *Peran Pengawasan DPRD*, PT Remaja Rosda Karya, Bandung, 2018, Hlm.1.

menghasilkan penelitian yang lebih bermanfaat lagi dan demi pengembangan pengetahuan hukum.

- c. Sebagai sumbangan pemikiran bagi masyarakat luas, diharapkan masyarakat mengetahui tentang fungsi dan kedudukan DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

D. Kerangka teori

1. Teori Demokrasi

Demokrasi dapat diidentifikasi dan dibedakan menjadi dua jenis yaitu demokrasi normatif dan demokrasi empiris. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealis tentang demokrasi yang terletak di alam filsafat, sedangkan demokrasi empiris adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu parallel dengan gagasan normatifnya. Ada yang menyebut istilah lain untuk demokrasi normatif dan empiris ini yakni sebagai “*essence*” dan demokrasi sebagai “*performance*” yang di dalam itu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi “*dassollen*” dan demokrasi “*dassein*”.⁴

2. Teori Politik Hukum

Menurut Mahfud MD, tidak memberikan definisi tentang politik hukum, namun ia dengan secara eksplisit mengutarakan substansi yang ternyata sama menurutnya bahwa politik hukum adalah legal atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang

diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.⁵

3. Teori Perwakilan

Teori “Perwakilan (*representation*) adalah konsep seseorang atau suatu kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar”.⁶ Sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dan sebagai negara yang demokrasi, adanya lembaga perwakilan ialah hak mutlak yang harus dimiliki negara tersebut. Keberadaan lembaga perwakilan ini merupakan hal yang sangat esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. “Lewat lembaga perwakilan inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat”.⁷

E. Kerangka Konseptual

1. Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.⁸
2. DPRD adalah institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah. Beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan

⁴ Thaib, Dahlan Dan Ni'matul Huda, *Pemilu Dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan*, UII Perss, Indonesia, 1992, Hlm. 6.

⁵ Mahfud MD, *Politik Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, Cet. Ke-7, Hlm.1.

⁶ Yuriska, “Kedudukan Dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Hukum*, Vol. 2, No. 2, 2010, Hlm. 51. Diakses Dari

<https://journal.uwgm.ac.id/index.php/yuriska/article/view/198>, Pada Tanggal 21 Desember, Pukul 09.00 WIB.

⁷ Saldi Isra, *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2020, Hlm.10.

⁸ Dessy Anwar, *kamus lengkap Bahasa Indonesia*, Surabaya: amelia, 2003, hlm 132.

daerah yang bertugas membuat peraturan daerah dan menampung aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya.⁹

3. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
4. Demokrasi yaitu suatu sistem pemerintahan yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.¹⁰ Makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung makna bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalahnya tentang kehidupannya termasuk menilai kebijakan pemerintah yang akan menentukan nasib kehidupannya.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Adapun jenis penelitian dalam metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.¹¹ Yuridis Normatif, yaitu pendekatan yang menggunakan konsepsi *legis positivis*. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepsi ini memandang hukum sebagai

suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata.¹²

2. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah kegiatan untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang menjadi obyek penelitian. Informasi tersebut dapat diperoleh dari buku-buku, karya ilmiah, tesis, disertasi, ensiklopedia, internet, dan sumber-sumber lain.

3. Analisis Data

Menurut Peter Mahmud Marzuki Penelitian hukum bentuk ini dikenal sebagai *Legal Research* sering juga disebut penelitian hukum doktriner dan penelitian kepustakaan atau studi dokumen, seperti Undang-Undang, buku-buku yang berkaitan dengan permasalahannya.¹³ Dalam penelitian ini, analisis yang akan digunakan penulis adalah analisis kualitatif. Analisis datanya kualitatif, cara pengelolaan dan analisis kualitatif (*non-statistik*).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang DPRD

Setelah era Reformasi, beberapa produk hukum dikeluarkan untuk lebih menunjang tugas, fungsi dan wewenang DPRD sebagai salah satu penyelenggaraan pemerintahan. Antara lain Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan lebih disempurnakan lagi tugas, fungsi dan wewenang DPRD dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003,

⁹ Wibowo, Agung Pramono. *Pengembangan Kelembagaan Lokal*. Jakarta: 2011, Management Studio and Clinic, hlm 57.

¹⁰ Anugerah Ayu Sendari, "Pengertian Demokrasi Menurut Para Ahli," <https://Hot.Liputan6.Com/Read/4548260/15-Pengertian-Demokrasi-Menurut-Ahli-Ketahuiahakikatnya>, Diakses Pada 13 Oktober 2022, Pukul 20.30 WIB.

¹¹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2006, Hal. 295.

¹² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, 1988, Ghalia Indonesia, Hal. 13-14.

¹³ Aan Komariah, Djam'an Satori, *Metode Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, 2011, Hlm.149.

lalu diganti dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, tetapi dalam hal ini Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 telah mengalami dua kali perubahan dimana perubahan terakhir dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yang mana undang-undang yang dikeluarkan setelah era Reformasi memisahkan kewenangan DPRD dengan Kepala Daerah.¹⁴

Menurut Pasal 94 dan Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, mempunyai fungsi yaitu:

- a. Fungsi pembentukan perda dilaksanakan dengan cara membahas bersama Kepala Daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah, mengusulkan rancangan peraturan daerah, dan menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama kepala daerah.
- b. Fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh kepala daerah.
- c. Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK.

B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah “menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.¹⁵

Menurut Pasal 13 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/kota
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/kota
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/kota
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

C. Tinjauan Umum Tentang Demokratis

Badan *Robert A. Dahl* dalam salah satu karya klasik namun monumental yaitu *Polyarchy*, ada delapan jaminan konstitusional yang menjadi syarat perlu untuk demokrasi, yaitu: Pertama adanya kebebasan untuk membentuk dan mengikuti organisasi, kedua adanya kebebasan berekspresi, ketiga adanya hak memberikan suara, keempat adanya eligibilitas untuk

¹⁴ Mintarti Indartini Nurharibnu Wibisono Assistriadi Widjisenno, *Peran Dan Fungsi DPRD Dalam Perencanaan Dan Penganggaran Daerah*, Penerbit Taujih, Madiun, 2019, Hlm. 5.

¹⁵ Rahayu, Ani Sri, *Pengantar Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, Hlm.3.

menduduki jabatan publik, kelima adanya hak para pemimpin politik untuk berkompetisi secara sehat merebut dukungan dan suara, keenam adanya tersedianya sumber-sumber informasi alternatif, ketujuh adanya pemilu yang bebas dan adil, kedelapan adanya institusi-institusi untuk menjadikan kebijakan pemerintah tergantung pada suara-suara (pemilih, rakyat) dan ekspresi pilihan (politik) lainnya.¹⁶

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN

A. Fungsi Dan Kedudukan DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

1. Fungsi Dan Kedudukan DPRD Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Pemaknaan DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah tidak terlepas dari kemiripannya dengan DPR sebagai lembaga legislatif pusat. Kemiripan tersebut antara lain dari segi; pengisian anggotanya yang sama-sama di pilihan melalui pemilihan umum; calon anggotanya diusung oleh partai politik peserta pemilihan umum dan; memiliki fungsi yang sama. Legitimasi DPRD sebagai lembaga legislatif daerah juga pernah dipertegas dalam UU pemerintahan daerah yang lama, yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam Pasal 1 huruf C menyebutkan: “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD, adalah Badan Legislatif Daerah”.

Sebagai konsekuensi logis dari diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tersebut, maka segala “kepentingan masyarakat daerah” pada dasarnya diatur dan diurus oleh daerah, kecuali hal-hal yang

oleh Undang-Undang ditetapkan diatur dan diurus oleh Pusat. Begitu pula dengan hal-hal yang berkaitan dengan perwujudan kedaulatan rakyat, pemerintah daerah disusun, diisi, dan diawasi menurut prinsip yang lebih demokratis dengan meletakkan tanggungjawab politik yang lebih besar kepada rakyat daerah yang dalam sistem pemerintahan Indonesia, diwadahi dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dengan diberlakukannya UU No.22/1999 tersebut, maka DPRD mempunyai kedudukan yang kuat dan mempunyai peran yang besar baik sebagai mitra eksekutif maupun sebagai pengemban pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah. Peran-peran ini, dalam situasi dan kondisi (masa) transisi politik sistem pemerintahan, boleh jadi dapat menimbulkan sikap euphoria sebagai akibat “political shocks” dari para anggota dewan, karena mereka belum mengetahui secara integratif bagaimana sebaiknya “mak’na peran besar” itu diefektuasikan. Karena itu, adanya kontrol terhadap DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindarkan.¹⁷

Pemberdayaan (*empowering*) DPRD sangat menentukan dalam upaya melaksanakan politik otonomi baru. Pemberdayaan adalah upaya agar DPRD mampu melaksanakan tugas dan tanggungjawab secara wajar baik sebagai mitra eksekutif maupun sebagai pengemban pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah. Undang-undang No. 22 tahun 1999 - sebagaimana mestinya badan perwakilan rakyat demokratis - memberi kedudukan yang kuat dan peran yang besar kepada DPRD. Hal ini nampak antara lain dalam hubungan dengan Kepala Daerah. Mulai dari pencalonan, penetapan calon terpilih, pertanggungjawaban, DPRD sangat menentukan, di samping hal-hal tradisional lain seperti hak legislasi, dan hak budget.¹⁸

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Op.Cit., Hlm.13.

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Bagir Manan, Menyambut Undang-undang Baru Pemerintah Daerah, *Makalah*, 1999, Bandung.

Selain sebagai wujud pembatasan kekuasaan, kontrol bertalian pula dengan pertanggungjawaban (*accountability*). Dalam demokrasi, tidak ada unsur pemerintahan yang tidak bertanggungjawab (*geen macht zonder verantwoordelijkheid*). Karena itu, setiap unsur pemerintahan harus dapat dikontrol sebagai wujud pertanggung-jawaban. DPRD adalah unsur pemerintahan demokrasi, dan memikul suatu tanggungjawab, karena itu harus dapat dikontrol. UU Nomor 22 Tahun 1999, sangat kurang mengatur mengenai kontrol terhadap DPRD. Dalam menjalankan wewenangnya DPRD seolah-olah tanpa batas. Seolah-olah mencerminkan sistem “sovereign representatives” seperti “sovereign paliament” di Inggris. Kalaupun ada pembatasan, hanya mengenai hal-hal seperti ada keharusan persetujuan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, atau alasan pemberhentian anggota. Tidak ada ketentuan mengenai pertanggung-jawaban (*accountability*). Hal ini dapat menimbulkan “*representatives autorianism*” atau “*representatives arbitrary*”.

Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan adanya penguatan pada peran DPRD sebagai wujud kedaulatan rakyat.¹⁹ DPRD sebagai bagian dari struktur pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan besar, dibentuk untuk dapat menciptakan adanya check and balances dalam pengelolaan pemerintahan. Posisi bargaining (tawar-menawar) yang dimilikinya sangat diperlukan untuk menciptakan adanya suatu pengelolaan pemerintahan di daerah yang lebih demokratis dan bertanggung jawab.

Dengan demikian DPRD sebagai wakil rakyat di daerah yang diberi amanah

untuk mengartikulasi dan mengapresiasi kepentingan rakyat, juga harus dapat mempertanggungjawabkan apa yang menjadi sikap, perilaku dan sepak terjangnya kepada publik (rakyat) dalam kerangka menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan kepadanya.²⁰ Hal ini karena rakyat disamping pemegang kedaulatan tertinggi negara juga karena rakyat sebagai pemilik dari setiap kekayaan negara, sumber pendapatan negara, kewenangan, kekuasaan dan lain sebagainya.²¹

Oleh karena itu dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, hal tersebut diatas semestinya patut menjadi patokan bagi DPRD. Karena pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang bertanggungjawab sangat menentukan terciptanya apa yang menjadi visi dan tujuan dari diadakannya desentralisasi dan otonomi daerah. Apalagi DPRD merupakan kekuatan lembaga yang diberi amanah untuk menciptakan kehidupan pemerintahan daerah yang lebih demokratis, sejahtera dan berkeadilan. Utamanya dalam pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah bahwa DPRD harus mampu mendukung terciptanya akuntabilitas anggaran.²²

Kalau merujuk pada UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberi tugas dan wewenang sekaligus hak terkait dengan masalah anggaran. Pasal yang secara tegas menjadi patokan dalam pembicaraan kedudukan keuangan DPRD adalah pasal 18 ayat (1) huruf e, Pasal 18 ayat (1) huruf f point 3 dan Pasal 9 ayat (1) huruf g. Maksud dari pasal tersebut dapat dipetakan seperti berikut ini:

- a) DPRD diberi tugas dan wewenang untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2005 Hlm 69-111.

²⁰ Paimin Napitupulu, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR: Kajian DPRD Propinsi DKI Jakarta*, Alumni, Bandung, 2005, Hlm 25

²¹ Joko Widodi, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendikia, Surabaya 2001, hlm 147.

²² Siswanto Sunarso, *Hubungan Kemitraan Badan Legislatif dan Eksekutif di Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2005, Hlm. 122-138.

- b) DPRD diberi tugas dan wewenang untuk mengawasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- c) DPRD diberi hak untuk menentukan anggaran belanja operasionalnya.

Posisi tersebut menempatkan dewan dalam posisi anggaran yang sangat potensial dan strategis. Karena selain menjadi pengawas dari APBD ternyata DPRD juga diberi hak untuk menentukan keuangan atau yang dikenal dengan hak budget. Namun kemudian dalam perkembangannya hak menentukan anggaran ditiadakan. Hal itu sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang tidak mencantumkan kembali pemberian hak menentukan anggaran pada DPRD.

2. Fungsi Dan Kedudukan DPRD Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pada dasarnya, untuk melihat susunan maupun kedudukan suatu lembaga negara maka kita harus merujuk kepada sistem ketatanegaraan suatu negara. Istilah atau terminologi sistem ketatanegaraan terdiri dari kata „sistem“ dan „ketatanegaraan“. Sistem adalah keseluruhan yang terintegrasi dan sifat-sifatnya tidak dapat direduksi menjadi sifat-sifat yang lebih kecil. Sistem ketatanegaraan dapat dikaitkan dengan susunan ketatanegaraan, yaitu “segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik yang menyangkut tentang susunan dan kedudukan lembaga negara maupun yang berkenaan dengan tugas dan wewenangnya masing-masing, juga tentang hubungannya satu sama lain”.²³

Hal tersebut juga terjadi karena kedudukan DPRD dalam beberapa undangundang pemerintahan daerah yang pernah berlaku sering mengalami pergeseran. Dalam Undang-Undang No.

22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, DPRD dikatakan sebagai lembaga legislatif daerah. Kemudian dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah DPRD dikatakan sebagai “lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Hal ini mengakibatkan timbulnya pertanyaan mengenai kedudukan DPRD, sebagai lembaga legislatif atau eksekutif.

Kedudukan DPRD dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Oleh sebab itu dalam sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia, DPRD tidak termasuk sebagai lembaga legislatif. Karena DPRD adalah salah satu unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah bersama Kepala Daerah. Pemerintahan Daerah itu sendiri adalah pendelegasian kekuasaan eksekutif dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah. Maka DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggaranya lebih tepat dikatakan sebagai lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan atau eksekutif.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, DPRD memiliki fungsi; pembentukan perda, anggaran dan pengawasan. Perbedaannya antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya soal istilah, Sebab meskipun dalam Undang-Undang yang satu menyebut fungsi legislasi dan satunya lagi menyebut fungsi pembentukan perda, tetapi dalam praktiknya fungsi tersebut tetap sama. Yaitu fungsi untuk membentuk perda.

²³ Ratnia Solihah, Siti Witianti, “Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan Dan Upaya

Mengatasinya”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 2 No. 2. 2015, Hlm.6.

Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah dalam pasal 1 Ayat (3) menyatakan bahwa: “pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Perlu digaris bawahi bahwa kata memimpin dalam pasal tersebut adalah bermakna dalam suatu pemerintahan terdapat pemimpin dan bawahan yang dipimpin. Lazimnya kata tersebut tidak digunakan, sebab jika membaca pasal tersebut terkesan bahwasanya yang menjadi pemimpin di daerah adalah kepala daerah itu sendiri, sedangkan DPRD tetap berada dibawah kepala daerah. Bagaimana mungkin kedudukan antara kepala daerah dan DPRD dapat disebut setara atau sebagai mitra kerja.

B. Faktor penghambat dan pendukung Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Sukaramai Kabupaten Kampar dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

DPRD memegang tiga andil penting, dalam bersinggungan dengan masyarakat yang diwakilinya. Pertama sebagai agen agen perumus agenda bagi masyarakat yang diwakilinya. Kedua, DPRD berperan sebagai lembaga yang mengemban misi pengelolaan konflik dalam masyarakatnya. Ketiga, DPRD adalah pengemban peran integratif dalam masyarakatnya. Peran perwakilan rakyat yang diemban oleh DPRD bisa dimaknai sebagai peran keperantaraan. DPRD bukan hanya menjadi perantara yang menjembatani pemerintah (eksekutif) dengan rakyatnya, namun juga menjembatani ketegangan dari berbagai segmen dalam masyarakat yang saling memperjuangkan kepentingannya.

Keberadaan DPRD dipandang penting agar pemerintahan daerah dapat dibangun dan dilaksanakan atas dasar permusyawaratan (demokrasi). Demokrasi merupakan salah satu tujuan dilakukannya desentralisasi membawa konsekuensi penempatan DPRD pada posisi sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Badan yang kemudian menjadi Dewan ini diadakan untuk menyerap dan merumuskan dan mewujudkan aspirasi rakyat dari daerah yang diwakili untuk selanjutnya akan dijadikan tugas rumah tangga daerahnya dan ada pula yang perlu diajukan kepada badan pemerintahan yang lebih tinggi atau pemerintah pusat.²⁴

Sebagai badan perwakilan, DPRD berkewajiban menampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan rakyat. Kedudukan ini memberi beban kepada DPRD untuk memelihara keseimbangan dan keserasian hubungan antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan yang diwakilinya. Secara umum, fungsi-fungsi badan perwakilan berkisar pada fungsi perundang-undangan, fungsi keuangan dan fungsi pengawasan.

Konsep mengamankan negara kesatuan dan mempertahankan pemerintahan terpusat kemudian diterjemahkan dengan bentuk pengaturan:

1. Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam kedudukannya sebagai pemerintah daerah, Kepala Daerah dan DPRD bertugas dan berwenang menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah (termasuk tugas-tugas tertentu yang digolongkan sebagai tugas pembantuan). Urusan rumah tangga daerah dalam asas desentralisasi, semula adalah urusan yang pada mulanya adalah

²⁴ Rahyunir Rauf, *Posisi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Merpoyan Tujuh, Pekanbaru, 2016, Hlm. 204

wewenang departemen/lembaga di tingkat pusat yang didesentralisasikan ke daerah. Sebagai unsur pemerintah daerah, DPRD merupakan mitra yang sejajar dengan eksekutif/kepala daerah sekaligus sebagai pengontrol kepala daerah dan administrasinya (administrasi pemda).

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berwenang memilih bakal calon Kepala Daerah Tingkat I selanjutnya hasil pemilihan tersebut diajukan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Adapun Kepala Daerah Tingkat II, disepakati bersama antara pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi dengan Gubernur untuk selanjutnya diangkat oleh Menteri Dalam Negeri yang dalam hal ini bertindak atas nama Presiden.
3. Hierarki pertanggung jawaban pelaksanaan hak, wewenang dan kewajiban kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri hanya berlaku bagi Kepala Daerah DPRD tidak terikat kewajiban ini.
4. DPRD sebagai perwakilan rakyat mempunyai hak: anggaran, mengajukan pertanyaan bagi masing - masing anggota, meminta keterangan, mengadakan perubahan, mengajukan pernyataan pendapat, prakarsa dan penyelidikan.
5. DPRD juga berkewajiban antara lain bersama dengan Kepala daerah menyusun APBD dan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah dan memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan perintah. Berdasarkan hak ini

kiranya tergambar jelas bahwa hak yang dimiliki DPRD sebenarnya cukup luas untuk memungkinkan DPRD menjalankan fungsinya sebagai pemerintah daerah yang bidang tugasnya berada dalam "kawasan *legislate*". Ketika menjalankan hak inilah, fungsi DPRD sebagai perwakilan diuji. Kemampuan DPRD dalam mengangkat berbagai masalah dalam masyarakat untuk dibicarakan dalam forum DPRD menjadi tolak ukur atas penyelenggaraan fungsinya sebagai wakil rakyat.

Gambaran euforia politik sebagai output hasil demokrasi tahun 1999 diatas telah memberikan kerangka dasar dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ditingkat pusat dan daerah, yang lebih banyak dipengaruhi oleh kekuatan politik dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan di Indonesia. Beberapa indikator yang mewarnai sistem pemerintahan diantaranya ialah sebagai berikut:

- 1) Kekuasaan legislatif lebih besar daripada kekuasaan eksekutif, berdasarkan hasil amandemen UUD 1945 telah memberikan kekuasaan terhadap lembaga legislatif yang memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang. Disamping itu lembaga legislatif mempunyai kewenangan pengawasan terhadap kinerja eksekutif dengan memiliki hak-hak antara lain: hak interpelasi, hak meminta keterangan kepada pemerintah, hak meminta pertanggungjawaban pelaksana roda pemerintahan dan sebagainya.
- 2) Pemerintah dikendalikan oleh kekuasaan politik, hasil pemilihan yang menghasilkan partai politik sebagai pemenang pemilu dengan ketentuan yang berimbang, tidak ada yang berpredikat sebagai *single majority*.

- 3) Pertanggungjawaban kepala daerah terhadap lembaga legislatif sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa kepala daerah harus mempertanggungjawabkan kinerjanya di hadapan lembaga legislatif di daerah. Namun dalam praktiknya, akuntabilitas kepala daerah ini telah disalahgunakan untuk kepentingan politik tertentu. Diantaranya ialah pemberhentian kepala daerah dengan alasan-alasan tertentu, tidak memberikan kesempatan kembali untuk mencalonkan diri mengikuti pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- 4) Kepala daerah diberhentikan oleh DPRD, di beberapa daerah telah terjadi pemberhentian kepala daerah oleh DPRD sebagai akibat tekanan dari kelompok kepentingan. Dari isu sentral, bahwa kepala daerah dianggap tidak berhasil dalam melaksanakan tugas, berdasarkan tolak ukur rencana strategis daerah atau adanya dugaan telah melakukan tindak pidana korupsi. Dengan mengabaikan asas praduga tak bersalah, dengan menggunakan mesin politik telah memberhentikan kepala daerahnya tanpa prosedur baku yang dilalui.
- 5) Wewenang DPRD menetapkan belanja DPRD, pemusatan kekuasaan dibidang politik di lembaga DPRD dengan kekuasaan yang besar dalam menetapkan belanja DPRD, telah terjadi penyimpangan sebagai akibat dari tidak adanya lembaga yang mengawasi kinerja DPRD tersebut. Pihak eksekutif merasa tidak berdaya untuk menyetujui belanja DPRD, sebagai akibat harus ada pembagian kekuasaan, dilatarbelakangi adanya kepentingan tertentu untuk menjaga kelanggengan sistem pemerintahan di daerah.
- 6) Eksistensi lembaga asosiasi kepala daerah dan asosiasi pimpinan DPRD sesuai dengan asas pemerintahan daerah bahwa lembaga DPRD mitra pemerintah daerah. Keberadaan asosiasi diatas yang awalnya sebagai wahana untuk menjembatani kepentingan daerah dan pimpinan-pimpinan DPRD dengan pemerintah pusat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, namun dampaknya telah menjadi asosiasi tersebut sebagai wahana persaingan yang tak sehat. Dengan kata lain bahwa kepala daerah mengadukan tentang sikap dan tingkah laku DPRD terhadap kepala daerah kepada pemerintah pusat.
- 7) Hubungan kemitraan pemerintah daerah dengan dewan perwakilan rakyat daerah dilatarbelakangi oleh kondisi kinerja DPRD lau, yang hanya dianggap sebagai bagian dari pemerintah daerah, dan juga desakan dari masyarakat agar DPRD mengubah kinerjanya supaya lebih berani dalam memperjuangkan aspirasi rakyat. Dengan kondisi itulah lembaga DPRD menyadari akan peran dan tanggungjawab sebagai kekuatan dari representatif rakyat, telah mengubah cara pandang, pola dan tingkah laku lembaga DPRD yang dinilai vokal sehingga membuat lembaga eksekutif merasa terganggu kinerjanya.
- 8) Menjamurnya pemekaran daerah kabupaten /provinsi, di era otonomi daerah ini, diseluruh tanah air banyak sekali terjadi aspirasi dari masyarakat untuk melepaskan diri dari kabupaten induk untuk membangun kabupaten/provinsi sendiri. Kondisi ini sangat memungkinkan sekali karena dilatarbelakangi oleh kondisi

geografis di semua daerah yang serba kompleks permasalahannya sehingga menyebabkan di semua daerah tidak dapat dijangkau oleh kekuasaan pemerintahan lokal yang menyebabkan terhambatnya peningkatan kesejahteraan rakyat setempat dan layanan pemerintahan. Namun demikian perlu dicermati bahwa pemekaran wilayah tersebut agar dihindari terjadinya konflik-konflik kepentingan sehingga justru rakyat yang menjadi korban.

Sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tentu turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan daerah yang berlangsung Demokratis dan tidaknya pemerintahan yang berlangsung, juga berhasil atau gagalnya pemerintahan tersebut, dengan demikian akan dipengaruhi juga oleh peran yang dijalankan DPRD.²⁵

Namun demikian, peran DPRD dalam turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan juga akan sangat bergantung dengan pola hubungan yang terjalin antara DPRD dengan unsur penyelenggara pemerintahan di daerah lainnya, yaitu kepala daerah. Apakah pola hubungan yang berlangsung menempatkan DPRD sebagai lembaga pemerintahan yang seimbang dengan kepala daerah, atau justru DPRD inferior atau malah superior dalam artian berada dalam kekuasaan atau malah membawahi kepala daerah, dengan begitu memengaruhi peran yang bakal dijalankan DPRD. Sebagai dampak ikutannya, pola hubungan antara DPRD dengan kepala daerah memengaruhi pula bentuk dan hasil pemerintahan yang berlangsung.

Sebagai lembaga perwakilan rakyat, kelembagaan DPRD merupakan wujud dari demokrasi pemerintahan. Hal ini antara lain dikarenakan demokrasi itu pada dasarnya merupakan sistem pemerintahan yang dipegang oleh rakyat, atau setidaknya rakyat diikutsertakan di dalam pembicaraan masalah-masalah pemerintahan melalui DPRD inilah rakyat dapat terwakili keberadaannya di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di dalam kajian demokrasi, model perwakilan rakyat dalam suatu lembaga seperti DPRD ini merupakan perwujudan dari demokrasi tidak langsung.

Selain sebagai lembaga legislatif daerah dan perwakilan rakyat, DPRD juga adalah alat perpanjangan partai politik. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pilihan bahwa orang-orang yang dapat menjadi anggota DPRD, sekalipun dipilih oleh rakyat, harus berasal dari partai politik.

Oleh sebab itu, produk hukum yang dihasilkan oleh DPRD haruslah produk hukum yang mencerminkan keinginan rakyat. Hukum yang baik adalah hukum yang diterima oleh rakyat karena ia mencerminkan kesadaran hukumnya. "Maka untuk melaksanakan hukum yang dapat diterima oleh masyarakat diperlukan pejabat-pejabat atau penguasa yang mengerti akan pentingnya keadilan, sehingga fungsi dari hukum itu sendiri dapat terealisasi".²⁶

Dalam rangka menghasilkan produk hukum yang berkualitas, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat harus mempertimbangkan apa saja yang menjadi acuan utama keberhasilan suatu produk hukum yang dibuat. Pokok

²⁵ Kemas Arsyad Somad, Kedudukan DPRD Dalam Pemerintah Daerah Indonesia Pasca Perubahan UUD 194, *Jurnal MMH Universitas Negeri Jambi*, Jilid 40. No. 40 2011, Hlm. 479

²⁶ Aan Marriansah, A. Zarkasi, Muhammad Amin, "Analisis Terhadap Putusan Mahkamah

Agung Nomor 57/P/HUM/2019 Tentang Pergantian Antar Waktu Anggota Legislatif", *Limbago: Journal Of Constitutional Law*, Vol.2, No.2, 2022, Hlm.4.

pentingnya yaitu DPRD harus bias mengajukan produk hukum yang dibahas bersama kepala daerah, terutama produk hukum yang berasal dari aspirasi rakyat. Ego politik dalam rangka mengajukan produk hukum harus dikesampingkan. Sebab DPRD harus memperjuangkan aspirasi masyarakat dengan cara melakukan terobosan-terobosan peraturan perundang-undangan yang dinilai tidak sesuai lagi dengan keadaan yang sekarang.

Reformasi hukum sangat diperlukan dalam rangka membenahi peratran perundang-undangan terkait hal apapun, terutama hal yang berentuhan langsung dengan masyarakat. Tidak terkecuali dari itu, reformasi dibidang hukum terkait kedudukan DPRD juga sangat penting untuk dilakukan guna menjamin kedudukan DPRD dalam meja pemerintahan agar dapat bekerja dengan baik sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh Undang-Undang dan rakyat tentunya.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam Undang-Undang No.22 Tahun 1999 DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. Sehingga dalam hal ini kedudukan DPRD terpisah dari organ pemerintah daerah sedangkan dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota sehingga dalam hal ini kedudukan DPRD merupakan mitra kerja dari kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 fungsi dan kedudukan DPRD memiliki dominasi yang lebih kuat seperti kekuasaan DPRD dapat mengangkat dan memecat Gubernur dan bupati dengan sangat leluasa.

2. Dinamika hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintah dan pelayanan publik di daerah terbagi dalam tiga pola hubungan yakni dominasi eksekutif, dominasi legislatif dan hubungan yang seimbang. Pola hubungan yang ideal antara legislatif dan eksekutif adalah terjadinya keseimbangan antara kedua lembaga tersebut, namun hal itu akan sangat bergantung pada sistem politik yang dibangun. Berkaitan dengan kedudukan DPRD sebagai mitra kerja yang sejajar dengan Kepala Daerah harusnya melalui produk hukum berupa Undang-Undang Pemerintahan Daerah No.23 Tahun 2014 harus dipertegas mengenai Kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan di daerah. Meskipun dinyatakan setara dalam Undang-Undang, namun keadaan yang sebenarnya menempatkan DPRD berada dibawah Kepala Daerah. Hal tersebut menyebabkan tidak efektifnya kinerja DPRD berdasarkan pada apa yang diamanatkan oleh Undang-Undang.

B. Saran

1. Perlunya dilakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) agar kedudukan DPRD benar adanya setara dengan kepala daerah (mitra kerja) bukan berada dibawah kepala daerah, sesuai dengan prakteknya selama ini. Sehingga DPRD dapat menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan yang tercantum dalam Undang-Undang pemerintahan daerah.
2. Revisi pasal yang berkaitan dengan kedudukan DPRD hendaknya dilakukan secara komprehensif oleh lembaga legislatif agar produk hukum yang dihasilkan sesuai dengan apa yang diinginkan dan menjadi

produk hukum yang tidak dipertanyakan keabsahannya. Meskipun produk hukum yang dibuat pasti melalui campur tangan politik didalamnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Budiono, Bambang, 2000, Menelusuri Proses Demokrasi Masyarakat Pedesaan di Indonesia, Renika, Yogyakarta.
- Fatah, Fuad Fachruddin, 2006, Agama dan Pendidikan Demokrasi, Cet. I, Pustaka Alvabet, Jakarta.
- Gie, The Liang, 1982, Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok pemerintahan Daerah Indonesia, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, Supersukses, Yogyakarta.
- Huda, Ni'matul, 2015, Hukum Pemerintahan Desa, Cet-1, Setara Press, Malang.
- Kansil, S. T. dan Christine S. T. Kansil, 2004, Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta.
- Kushandjani. 2008. Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Socio-Legal. Semarang: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip UNDIP
- Kusnadi dan Bintan R. Saragih, 2000, Ilmu Negara, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Mahfud. 1993. Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia.: UII Press , Yogyakarta.
- Marzuki, M. Laica, 2006, Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Sekertariat Jendral & Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Mashab, Mashuri, 2013, Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia, Cetakan I, PolGov, Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Muarif, Untung, 2000, Pilihan Kepala Desa Demokrasi Masyarakat Yang Teracuni, Yogyakarta: Mandala.

Ndraha, Taliziduhu, 1991, Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa, PT Bumi Aksara, Jakarta.

Peter, Salim, dkk. 2002. Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer. Jakarta: Modern Englihs Press, Jakarta.

..

B. Jurnal

- Hasjimzoem, Yunani, 2012, Dinamika Hukum Pemerinthn Desa, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*. Volume 8 No 2.
- Kushandjani, 2008, *Otonomi* Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Socio-Legal, Skripsi, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip UNDIP, Semarang.
- Nadir, Sakinah, 2013, Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa, *Jurnal Politik Profetik*, Volume 1 Nomor1.
- Nurhakiki, Azmi, 2016, Kinerja *Badan Permusyawaratan Desa Dalam Menampung Aspirasi Masyarakat*, Bandar Lampung, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik, UNILA, 2016.
- Salim, Peter, dan Yenny Salim, 2002, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, modern Englihs Press, Jakarta

C. Peraturan Perundang-undangan

UUD 1945

Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Badan Permusyawaratan Desa