

## Analisis Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bombana Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Yang Demokratis

<sup>1</sup>Sudiami, <sup>2</sup>Faharudin, <sup>3</sup>Saddam Husein

<sup>123</sup>Universitas Dayanu Ikhsanuddin Baubau, Indonesia

[faharfaiz@gmail.com](mailto:faharfaiz@gmail.com)

### ABSTRACT

*This study aims to analyze the current regulations regarding the position of the Bombana Regency Regional People's Representative Council (DPRD) in regional governance according to democratic principles and to identify the DPRD's position that can constitute a legal reform for democratic regional governance. The research method used in this thesis is normative-empirical juridical research. This type of legal research combines normative legal studies (analysis of legislation and theory) with empirical studies (field research on the implementation of law in society), often referred to as applied law research, to determine the correspondence between the law on paper and the reality on the ground (law in action). The goal is to understand how positive law is applied in real cases and whether its implementation has been effective or not, by collecting secondary and primary data. The approaches used in normative juridical legal research are divided into five: the statutory approach and the conceptual approach. The results of this study are as follows: The position of the Regional People's Representative Council (DPRD) in the legal system, from the inception of the regional government law to the current law, Law Number 23 of 2014, has undergone changes. This shift stems from the DPRD's position being subordinate to the regional head, or the regional head having a superior position, to the DPRD being positioned as a working partner on an equal footing with the regional head. Revisions to the article on the DPRD's position are necessary to reaffirm the true working partnership between the DPRD and the regional head, rather than one of mutual subordination. This ensures that the resulting legal product, in the form of legislation, is a legal product derived from clear political policy.*

**Keywords:** DPRD Position, Regional Government, Regency

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan tentang kedudukan DPRD Kabupaten Bombana dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini menurut prinsip demokrasi dan untuk menemukan kedudukan DPRD yang dapat menjadi suatu *law reform* bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis. Metode penelitian yang digunakan adalah Tipe penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian tesis ini merupakan penelitian yuridis normatif-empiris, yaitu jenis penelitian hukum yang menggabungkan kajian hukum normatif (analisis peraturan perundang-undangan dan teori) dengan kajian empiris (penelitian lapangan mengenai implementasi hukum di masyarakat), sering disebut sebagai applied law research atau penelitian terapan, untuk melihat kesesuaian antara hukum di atas kertas dengan realitas di lapangan (law in action). Tujuannya adalah memahami bagaimana hukum positif diterapkan dalam kasus nyata dan apakah penerapannya sudah efektif atau belum, dengan mengumpulkan data sekunder dan primer. Pendekatan dalam penelitian hukum yuridis normatif menjadi lima pendekatan, yaitu: Pendekatan perundang-Undang dan Pendekatan konseptual. Hasil penelitian ini adalah: Kedudukan DPRD dalam sistem peraturan perundang-undangan sejak awal mula undang-undang pemerintahan daerah hingga undang-undang yang berlaku sekarang yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengalami perubahan, berkaitan dengan kedudukan DPRD yang dinyatakan berada dibawah kepala daerah atau kepala daerah memiliki posisi yang superior, hingga DPRD diposisikan sebagai mitra kerja yang sejajar

dengan kepala daerah. Revisi pasal tentang kedudukan DPRD perlu dilakukan agar mempertegas kembali posisi kemitraan kerja yang sesungguhnya antara DPRD Dan kepala daerah. Bukan saling membawahi antar keduanya. Sehingga produk hukum yang dihasilkan berupa peraturan perundang-undangan adalah produk hukum melalui kebijakan politik yang jelas.

**Kata Kunci:** Kedudukan DPRD, Pemerintahan Daerah, Kabupaten

## Pendahuluan

Indonesia adalah negara kesatuan, hal itu lebih tegas tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa: "Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik." Di dalam Pancasila termuat secara jelas pada sila ke tiga yang berbunyi: "Persatuan Indonesia." Artinya bahwa bentuk Negara Kesatuan Indonesia telah dinyatakan secara bulat dan konstitusional tertuang dalam Dasar Negara Republik Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan dan Pancasila, sehingga diharapkan dapat menyatukan seluruh rakyat yang berada di wilayah nusantara yang begitu luas serta terbagi dalam bentuk pulau dan kepulauan yang penduduknya terdiri dari berbagai suku bangsa. (Abdurrahman, 2011).

Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan telah menempati posisi yang sentral dalam alam kehidupan kolektif manusia modern, Negara tidak hanya dipandang lagi sebagai sebuah entity yang absolute, dimana semua stakeholder pendukung adanya Negara harus tunduk terhadap penguasa Negara tanpa reserve. (Faharudin, 2017)

Penyelenggara pemerintahan di daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, mengapa demikian? Karena DPRD bukan merupakan legislatif daerah, di dalam negara kesatuan atau sering juga disebut sebagai negara Unitaris, Unitary adalah negara tunggal (satu negara) yang monosentris (berpusat satu) terdiri hanya satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh wilayah negara bersangkutan. Dalam melakukan aktifitas keluar maupun kedalam, diurus oleh satu pemerintahan yang merupakan langkah kesatuan, baik pemerintah pusat maupun daerah. Negara kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat, dengan demikian daerah-daerah di negara kesatuan itu sebenarnya tidak mempunyai suatu kewenangan, oleh karena itu untuk mempermudah urusan pemerintahan harus ada pelimpahan wewenang. Menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonomi bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu merupakan hakekat negara kesatuan. (Sri Soemantri Martokusumo, 1981)

Salah satu tuntutan aspirasi yang berkembang dalam era reformasi sekarang ini adalah reformasi di bidang hukum, menuju terwujudnya supremasi sistem hukum. Sistem hukum yang hendak diwujudkan adalah sistem hukum di bawah sistem konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan Negara dan kehidupan Nasional sehari-hari. (Dadang Suwanda, 2020)

UUD 1945 hasil Amandemen memuat Bab khusus tentang pemerintahan daerah, yakni Bab VI (Pemerintah Daerah) yang memiliki 3 118 Pasal 1 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. tiga Pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Ketiga pasal ini merupakan hasil dari sebuah amandemen kedua UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2000. Ketiga pasal tersebut dijadikan landasan yuridis konstitusional bagi perundang-undangan pemerintah daerah dan lembaga legislatif daerah. Fakta sejarah ketatanegaraan Indonesia, perihal lembaga perwakilan rakyat daerah yang juga disebut dengan DPRD, merupakan salah satu aspek yang diatur dalam perundang-undangan yang

mengatur tentang pemerintah daerah. Adapun perundang-undangan yang dimaksud meliputi: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang peraturan mengenai kedudukan komite nasional daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penpres Nomor 6 Tahun 1959 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Telah dikemukakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah menempatkan DPRD sebagai institusi yang sejajar dengan pemerintah daerah. "Dalam kedudukan yang sejajar itu, DPRD bersama sama dengan Kepala Daerah melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang meliputi segala urusan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".(Suharizal, 2017)

Namun demikian, peran DPRD 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 justru 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".(Marpaung, 2018)

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".(Amin, 2022)

Di Indonesia peraturan yang mengatur tentang kedudukan DPRD terdapat dalam UU No. 18 Tahun 1965, UU No.5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 terdapat dalam Pasal 5 Ayat (1) yang menentukan bahwa: "pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan dewan perwakilan daerah". Sehingga dalam hal ini kedudukan DPRD merupakan bagian dari organ pemerintah daerah (sub-ordinasi) pemerintah daerah.

Dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 terdapat dalam Pasal 3 Ayat (1) huruf (b) yang menentukan bahwa: "Pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota. Sehingga dalam hal ini kedudukan DPRD terpisah dari organ pemerintah daerah (bukan sub-ordinasi pemerintah daerah). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah bahwa DPRD

bukanlah lembaga legislatif daerah. Kedua, karena DPRD bukan sebagai lembaga legislatif daerah, DPRD harus didudukkan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah bersama dengan pemerintah daerah. dengan demikian DPRD berada dalam ranah yang sama dengan pemerintah daerah dalam struktur hubungan dengan pemerintah pusat. Atau dengan kata lain DPRD berada satu rezim dengan pemerintahan daerah.

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 dudukkan 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 setuju 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 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.(Suwanda, 2018) 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. Kabupaten Bombana adalah kabupaten di Provinsi Sulawesi Tenggara, Indonesia, yang dibentuk berdasarkan Undang Undang Nomor 29 Tahun 2003 dari pemekaran Kabupaten Buton, beribukota di Rumbia (sebelumnya Kasipute). Wilayahnya mencakup sebagian jazirah tenggara Sulawesi dan Pulau Kabaena, kaya akan potensi sumber daya alam di sektor pertambangan, perkebunan (terutama kelapa), perikanan, dan pariwisata. Secara geografis, Bombana berbatasan dengan Teluk Bone di barat dan Laut Flores di selatan, memiliki luas daratan sekitar 3.316 km<sup>2</sup>, serta dihuni suku asli Moronene

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bombana adalah Lembaga Legislatif yang menjadi Mitra Pemerintah Kabupaten Bombana. DPRD Kabupaten Bombana terdiri dari 45 Anggota DPRD yang berasal dari beberapa Partai Politik dan 6 Daerah pemilihan. DPRD Kabupaten Bombana memiliki alat kelengkapan dewan yang terdiri dari Pimpinan DPRD, Badan Musyawarah, Komisi I, Komisi II, Komisi III, Komisi IV, Badan pembentukan Peraturan Daerah, Badan Anggaran dan Badan Kehormatan.

Pada tahun 2025 dari total 12 Raperda, lima di antaranya merupakan usulan DPRD.

Kelima Perda ini diarahkan untuk memperkuat sektor pendidikan, budaya, sosial, serta ketahanan pangan daerah. Adapun daftar Perda yang disahkan meliputi: Lima Perda inisiatif legislatif ini dianggap strategis karena langsung menyentuh kebutuhan dasar masyarakat dan memperkuat fondasi sosial budaya Bombana. 7 Peraturan Daerah Usulan Pemerintah Kabupaten Bombana: Tata Ruang, Aset, dan Penguatan Industri. Sementara itu, tujuh Perda lainnya berasal dari usulan Pemerintah Kabupaten Bombana. Regulasi ini rata-rata berfokus pada reformasi tata kelola pemerintahan, penguatan ekonomi, hingga pengembangan infrastruktur dan perumahan.

## Metode Penelitian

Tipe penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian tesis ini merupakan penelitian yuridis normatif-empiris, yaitu jenis penelitian hukum yang menggabungkan kajian hukum normatif (analisis peraturan perundang-undangan dan teori) dengan kajian empiris (penelitian lapangan mengenai implementasi hukum di masyarakat), sering disebut sebagai *applied law research* atau penelitian terapan, untuk melihat kesesuaian antara hukum di atas kertas (*law in book*) dengan realitas di lapangan (*law in action*). Tujuannya adalah memahami bagaimana hukum positif diterapkan dalam kasus nyata (*in concreto*) dan apakah penerapannya sudah efektif atau belum, dengan mengumpulkan data sekunder dan primer (wawancara, observasi). (Nasution, 2016) Pendekatan dalam penelitian hukum yuridis normatif menjadi lima pendekatan, yaitu: Pendekatan perundang-Undang (*statute approach*) dan Pendekatan konseptual (*conceptual approach*). (Marzuki, 2014)

Adapun dalam artikel ini metode pendekatan yang penulis gunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan serta regulasi terkait dengan isu hukum yang sedang diteliti, pendekatan historis (*historical approach*) dengan melihat runtutan sejarah aturan tentang DPRD dari masa ke-masa, serta pemberlakuan aturan tersebut. dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang merujuk kepada prinsip-prinsip hukum, konsep-konsep hukum, serta asas-asas hukum yang ditemukan dari pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin ilmu hukum, yang berkaitan dengan politik hukum kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah yang demokratis.

Penelitian ini merupakan penelitian terhadap aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin-doktrin hukum. Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian ini lebih difokuskan pada penelitian kepustakaan untuk mengkaji bahan-bahan hukum yang relevan dengan objek penelitian ini. Analisis bahan hukum dilakukan setelah seluruh bahan hukum terkumpul kemudian dianalisis secara yuridis normatif. Analisis dilakukan dengan mengevaluasi norma-norma hukum yang didasarkan pada konstitusi atas permasalahan yang sedang berkembang sebagai proses untuk menemukan jawaban atas pokok permasalahan

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

Komite Nasional Daerah yang dianggap sebagai legislatif daerah tidak terlepas dari sejarah mengenai Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang pada awalnya merupakan pembantu Presiden. Namun ketika dikeluarkannya Maklumat Nomor X Tahun 1945 yang ditandatangani Wakil Presiden, kedudukan Komite Nasional Indonesia Pusat berubah menjadi parlemen dan lembaga legislatif pusat, yang sebelumnya adalah pembantu presiden. Hal ini dapat dilihat dalam "Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan "sebelum MPR, DPR, dan DPA terbentuk, kekuasaannya dilakukan oleh Presiden yang dibantu oleh sebuah Komite Nasional". (MD, 2011)

Perubahan kedua UUD 1945 pada Tahun 2000 mengenai Bab Pemerintahan Daerah menandai berakhirnya sistem sentralisasi dalam menjalankan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah. Bab mengenai Pemerintahan Daerah yang sebelumnya hanya memuat satu pasal kini ditambah dua pasal yaitu Pasal 18A yang masing-masing terdiri dari 2 ayat. Pasal 18 juga berubah dan terdiri dari 7 ayat. Perubahan ini pada intinya menegaskan bahwa kekuasaan pemerintahan dijalankan dengan asas desentralisasi dengan memberi kewenangan kepada daerah untuk mengatur sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 18 Ayat (7) UUD 1945 menyebutkan, "Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang". Pasal tersebut yang menjadi acuan pembentuk undang-undang untuk membentuk aturan lebih lengkap mengenai pemerintahan daerah. Sehingga pasca reformasi, ada tiga undang-undang tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku. Yaitu UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang terakhir dan masih berlaku hingga sekarang yaitu UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam ketiga undang-undang tersebut, selain mengatur mengenai kepala daerah sebagai organ atau lembaga yang memimpin jalannya pemerintahan daerah, juga mengatur mengenai DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Di Indonesia peraturan yang mengatur tentang kedudukan DPRD terdapat dalam UU No. 18 Tahun 1965, UU No.5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 terdapat dalam Pasal 5 Ayat (1) yang menentukan bahwa: "pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan dewan perwakilan daerah". Sehingga dalam hal ini kedudukan DPRD merupakan bagian dari organ pemerintah daerah (sub-ordinasi) pemerintah daerah.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah tidak secara tegas menyatakan kedudukan DPRD secara kelembagaan, apakah DPRD diletakan sebagai lembaga legislatif yang ada di daerah atau sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah dan berada pada satu rezim yang sama bersama pemerintah daerah. Namun secara jelas bahwa DPRD memiliki tugas menetapkan peraturan daerah, melakukan pembahasan terkait dengan APBD dan sebagai wahana melaksanakan demokrasi demi membela kepentingan rakyatnya di daerah.

Dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1974 terdapat dalam Pasal 13 Ayat (1) yang menentukan bahwa: "pemerintah daerah adalah kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah". Sehingga dalam hal ini kedudukan DPRD merupakan bagian dari organ pemerintah daerah (sub-ordinasi) pemerintah daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah salah satu alat daerah didampingi kepala daerah. Dalam penjelasan umum undang-undang tersebut menerangkan bahwa konstruksi yang demikian ini menjamin adanya kerjasama yang serasi antara kepala daerah dengan dewan perwakilan rakyat daerah untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah tidak mendapatkan kedudukan yang jelas.

Bahwa dalam undang-undang ini DPRD tidak memiliki hak angket yang dapat mengganggu keutuhan kepala daerah. Kemudian kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD tetapi hanya memberikan keterangan tentang pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan selama satu tahun. Dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah juga sering menjadi sorotan berbagai kalangan. Selama ini kepala daerah cenderung memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada anggota dewan, sedangkan pertanggungjawabannya diberikan kepada pemerintah pusat.

Hal ini disebabkan karena kepala daerah tidak merasa harus bertanggungjawab kepada DPRD karena kedudukannya yang satu kotak sehingga menjadi alasan kuat bagi kepala

daerah yang bersangkutan untuk tidak bertanggungjawab kepada DPRD, dengan demikian mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD tidak berjalan dengan semestinya.

Pertanggungjawaban oleh kepala daerah yang terjadi selama berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 ini tidak membuka peluang dari DPRD. Karena bentuknya hanya laporan pertanggungjawaban yang memberikan kesan bahwa DPRD tidak dapat menyanggah dan membantah laporan tersebut. "Dampak dengan adanya pola yang demikian ini menjadikan kepala daerah menjadi lebih mendominasi, pola yang demikian ini pula akan berdampak pada keberlangsungan kedaulatan rakyat. Akhirnya prinsip kedaulatan rakyat hanya menjadi konsep nilai saja di masyarakat" (J.Kaloh, 2017)

Kedudukan rakyat yang lemah tersebut menyebabkan bargaining powernya terhadap pemerintah menjadi sangat terbatas, sehingga rakyat tidak dapat mengekspresikan kedaulatannya dalam proses pemerintahan. Rakyat seakan-akan tidak mempunyai pilihan selain harus taat terhadap berbagai kebijakan pemerintah, karena dalam kenyataannya kelompok-kelompok yang bersebrangan dengan pemerintah akan menghadapi persoalan. Dengan demikian, pemerintah daerah pada dasarnya bukanlah sebuah institusi otonom yang bisa menjadi saluran aspirasi rakyat, melainkan wakil pemerintah pusat di daerah. 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). 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 hal memberdayakan DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah, DPRD diberikan hak-hak dan kewajiban yang tidak ada dalam perundang-undangan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, antara lain hak DPRD untuk: meminta pertanggungjawaban kepada kepala daerah atas pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah, meminta keterangan kepada kepala daerah atas suatu rencana kebijakan atau akibat dari pelaksanaan kebijakan atau atas suatu masalah yang menurut hukum atau etika yang berlaku termasuk dalam lingkup tanggungjawab kepala daerah, mengadakan penyelidikan termasuk meminta pejabat dan atau warga masyarakat yang diperlukan untuk memberikan keterangan tentang suatu hal demi kepentingan daerah.

Kemudian DPRD juga memiliki kewajiban untuk melakukan pembinaan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, memajukan tingkat kehidupan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima pengaduan dan keluhan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Selain itu, DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya dihadapan pemerintah, dan memperjuangkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Hak petesi). Hal ini tentu menjadikan DPRD sebagai lembaga yang merepresentasikan rakyat, karena "fungsi daripada warga negara ialah berperan serta dalam pemerintahan (organisasi negara), menyampaikan aspirasi, mengawasi dan mengakses kebijakan strategis pemerintah" (Amin, 2022)

Dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 terdapat dalam Pasal 3 Ayat (1) huruf (b) yang menentukan bahwa: "Pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota. Sehingga dalam hal ini kedudukan DPRD terpisah dari organ pemerintah daerah (bukan sub-ordinasi pemerintah daerah). Pergeseran posisi dari badan legislatif daerah menjadi unsur penyelenggara pemerintah daerah tentu didasarkan pada aspek dominan yang dianut para perumus

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintah daerah, menurut perumus bahwa: pertama, didalam negara kesatuan (*unitary state*) tidak dikenal adanya badan legislatif ditingkat daerah, badan legislatif hanya berada di tingkat nasional (pusat).

Oleh karena itu dalam skema logika Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah bahwa DPRD bukanlah lembaga legislatif daerah. Kedua, karena DPRD bukan sebagai lembaga legislatif daerah, DPRD harus didudukkan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah bersama dengan pemerintah daerah. dengan demikian DPRD berada dalam ranah yang sama dengan pemerintah daerah dalam struktur hubungan dengan pemerintah pusat. Atau dengan kata lain DPRD berada satu rezim dengan pemerintahan daerah.

Dengan adanya pergeseran kedudukan DPRD maka akan berimplikasi pada beberapa hal, yaitu: pertama, memposisikan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan ketimbang sebagai lembaga perwakilan rakyat membuat DPRD lebih kuat secara institusional dari perspektif tata pemerintahan, tidak dari perspektif politik. Kedua, pergeseran kedudukan menyebabkan DPRD menjadi psiko-politis dihadapan pemerintah daerah sehingga mekanisme *chek and balances* tidak bisa berjalan dengan baik. Ketiga, kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah membuat DPRD berada satu rezim dengan pemerintah daerah yang mengakibatkan DPRD berada satu hierarkis dengan pemerintah pusat dan mengharuskan DPRD tidak bisa keluar dari proses politik dan produk hukum yang dikeluarkan pemerintah pusat dalam hal ini kemendagri.

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 dudukkan 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 setuju 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 daerah. Jika DPRD dikatakan sebagai lembaga legislatif tidaklah tepat, sebab DPRD bukanlah lembaga mutlak yang memiliki kekuasaan lembaga legislatif seperti DPR RI. Sejalan dengan semangat desentralisasi, maka DPRD menjadi salah satu lembaga yang perlu dibenahi dan diperkuat. Dikatakan demikian karena selama ini terdapat berbagai kebijakan mengenai DPRD yang ambivalen. Sikap ambilavensi ini terlihat sejak dari proses pengisian anggota DPRD. Menurut Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945, pengisian anggota DPRD dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Mekanismenya sama seperti mekanisme pengisian anggota DPR dan DPD. Apabila anggota DPR dan DPD kemudian diangkat sebagai pejabat negara, maka sampai saat ini kedudukan anggota DPRD tidak jelas.

Dalam Pasal 400 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) menegaskan anggota DPRD bukanlah pejabat negara. Pasal tersebut menyatakan bahwa anggota DPRD tidak boleh merangkap jabatan sebagai pejabat negara. Ketentuan itu seolah menjelaskan bahwa antara anggota DPRD dan pejabat negara adalah dua hal yang berbeda.

Meskipun anggota DPRD bukan termasuk pejabat negara, tetapi secara kelembagaan DPRD memiliki peranan penting di dalam berlangsungnya pemerintahan daerah baik di

daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota. Oleh sebab itu, dalam Pasal 95 Ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa: "Anggota DPRD provinsi adalah pejabat Daerah provinsi". Kemudian dalam Pasal 148 Ayat (2) juga menyebutkan: "Anggota DPRD kabupaten/kota adalah pejabat Daerah kabupaten/kota". Kedua pasal ini mempertegas dan sekaligus menjawab pertanyaan tentang kedudukan anggota DPRD. Definisi daripada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada setiap undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku selalu mengalami perubahan. UU No. 22 Tahun 1999 mendefinisikan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 angka 4 menyebutkan "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah."

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai undang-undang pemerintahan daerah terbaru pun tidak menyebutkan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Hal ini bisa dilihat dalam Pasal 1 angka 4 UU tersebut yang berbunyi: "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah".

Pada hakikatnya definisi DPRD menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 adalah sama, yaitu lembaga perwakilan rakyat daerah yang merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Yang membedakan adalah dalam UU 23 Tahun 2014 lebih dipertegas lagi mengenai kedudukan DPRD. Sehingga ada frasa "yang berkedudukan" yang disisipkan sebelum kalimat "sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah". Karena DPRD berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, maka hubungan DPRD dengan unsur penyelenggara pemerintahan daerah lainnya yaitu Kepala Daerah adalah sebagai mitra yang sejajar, namun memiliki fungsi yang berbeda. DPRD memiliki fungsi membentuk peraturan daerah, anggaran, serta pengawasan, sedangkan Kepala Daerah menjalankan fungsi pelaksanaan atas peraturan daerah dan kebijakan daerah lainnya. DPRD dan Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah untuk menjalankan segala urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut.

Kedudukan DPRD dengan Kepala Daerah yang sejajar itu dikarenakan keduanya sama-sama dipilih secara demokratis. Sama halnya dengan anggota DPRD baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, Kepala Daerah, di tingkat daerah provinsi yang disebut Gubernur dan di tingkat kabupaten/kota yang disebut Bupati/Walikota juga dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah atau Pemilukada. Oleh sebab itu keduanya sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat daerah.

Namun sebelum berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah pernah bertanggung jawab kepada DPRD. Hal ini disebabkan karena pada masa itu yang berlaku adalah UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 44 Ayat (2) Undang-Undang tersebut menyebutkan, "Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD." Dalam UU tersebut DPRD memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah. Namun meskipun Kepala Daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD, dalam Pasal 16 Ayat (2) UU itu menyebutkan: "DPRD sebagai Lembaga Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah". Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah Kepala Daerah, baik yang di tingkat provinsi yaitu Gubernur maupun yang di tingkat kabupaten/kota Bupati/Walikota.

Akan tetapi setelah UU No. 22 Tahun 1999 tidak lagi berlaku dan digantikan dengan UU Pemerintahan Daerah yang baru, kewenangan untuk memilih Kepala Daerah tidak lagi

diberikan kepada DPRD. Hal ini tidak lepas dari rumusan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 hasil perubahan yang menyebutkan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

Kepala Daerah yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, melainkan dipilih oleh DPRD seringkali menimbulkan perdebatan karena dianggap tidak demokratis. Akhirnya atas dasar itu pembuat UU Pemerintahan Daerah yang baru tidak lagi memberi kewenangan kepada DPRD untuk memilih Kepala Daerah, melainkan kewenangan untuk memilih Kepala Daerah tersebut diberikan langsung kepada rakyat. Dengan demikian, meskipun pada akhirnya pembuat Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru tetap mempertahankan kewenangan DPRD untuk memilih Kepala Daerah (tidak dipilih secara langsung oleh rakyat) adalah tetap demokratis. Yaitu "demokrasi tidak langsung dengan cara pemilihan melalui perwakilan. Karena DPRD adalah perwakilan rakyat di pemerintahan daerah. (Kusmana, 2017)

Beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berkaitan dengan kedudukan DPRD dan kepala daerah dalam sistem pemerintahan menimbulkan suatu permasalahan yang seharusnya dibahas secara kongkrit, sebab hal tersebut berpengaruh besar terhadap kebijakan-kebijakan yang akan bersentuhan langsung dengan rakyat. Rincian sejarah kedudukan DPRD dan kepala daerah dalam sistem pemerintahan sejak kurun waktu yang lama menimbulkan beberapa asumsi bahwasanya apakah DPRD sebenarnya didudukkan sebagai mitra kerja kepala daerah atau justru DPRD berada dibawah kepemimpinan kepala daerah. Hal tersebut sebenarnya perlu diperhatikan dengan seksama bahwa seharusnya antara DPRD dan kepala daerah sama-sama memperjuangkan kehendak masyarakat di daerah guna membangun kesejahteraan daerah.

## Penutup

Berdasarkan uraian pembahasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Di Indonesia peraturan yang mengatur tentang kedudukan DPRD terdapat dalam UU No. 18 Tahun 1965, UU No.5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 terdapat dalam Pasal 5 Ayat (1) yang menentukan bahwa: "pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan dewan perwakilan daerah". Sehingga dalam hal ini kedudukan DPRD merupakan bagian dari organ pemerintah daerah (sub-ordinasi) pemerintah daerah. Dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1974 terdapat dalam Pasal 13 Ayat (1) yang menentukan bahwa: "pemerintah daerah adalah kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah". Sehingga dalam hal ini kedudukan DPRD merupakan bagian dari organ pemerintah daerah (sub-ordinasi) pemerintah daerah. 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). Dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 terdapat dalam Pasal 3 Ayat (1) huruf (b) yang menentukan bahwa: "Pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota. Sehingga dalam hal ini kedudukan DPRD terpisah dari organ pemerintah daerah (bukan sub-ordinasi pemerintah daerah). Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 terdapat dalam Pasal 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 Kabupaten Bombana setara dengan pemerintah daerah. DPRD Kabupaten Bombana tetap di dudukkan 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 Kabupaten Bombana merupakan mitra kerja dari kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintah daerah. Jika DPRD Kabupaten Bombana dikatakan sebagai lembaga legislatif tidaklah tepat.

### Daftar Pustaka

- Abdurrahman. (2011). *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*. Rajawali Press.
- Amin, Z. M. (2022). DAERAH BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN. 2(3), 378-390.
- Dadang Suwanda. (2020). *Peningkatan Fungsi DPRD*. PT Remaja Rosda Karya.
- Faharudin. (2017). PRINSIP CHECKS AND BALANCES DITINJAU DARI SISI DAN PRAKTIK. *Jurnal Hukum Volkgeist*, 1(April), 115-128.
- J.Kaloh. (2017). *Mencari Bentuk Otonomi Daerah; suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global*,. PT. Asdi Mahasatya.
- Kusmana, D. (2017). Analisis penataan daerah di provinsi jawa barat. *TRANSFORMASI: JURNAL MANAJEMEN PEMERINTAHAN* \, 9(1), 4.
- Marpaung, L. A. (2018). *Hukum Tata Negara Indonesia*. CV.Andi Offset.
- Marzuki. (2014). *Peter Mahmud, Penelitian Hukum*. Kencana.
- MD, M. M. (2011). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Nasution, B. J. (2016). *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Mandar Maju.
- Sri Soemantri Martokusumo. (1981). *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Rajawali Press.
- Suharizal, dan M. C. (2017). *Hukum Pemerintah Daerah*. Thafa Media.
- Suwanda, D. dan C. S. (2018). *Peran Pengawasan DPRD*. PT Remaja Rosda Karya.