

**TESIS**

**EKSISTENSI KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM MELAKUKAN PEMANTAUAN DAN EVALUASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD**

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar  
Magister Hukum (M.H) Program Magister Ilmu Hukum



OLEH

NAMA : IMELDA SAPITRI  
NOMOR MAHASISWA : 171022126  
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
PEKANBARU**

**2019**

TESIS

EKSISTENSI KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH  
DALAM MELAKUKAN PEMANTAUAN DAN EVALUASI  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN DAERAH  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018  
TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD

NAMA : IMELDA SAPITRI  
NOMOR MAHASISWA : 171022126  
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Dipertahankan Di Depan Tim Penguji  
Pada Tanggal 05 September 2019  
Dan Dinyatakan LULUS

TIM PENGUJI

Ketua

Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum

Sekretaris

H.M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D

Anggota

Dr. Efendi Ibtu Susilo, S.H., M.H

Mengetahui:

Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Islam Riau

Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec

TESIS

Eksistensi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD

Nama : IMELDA SAPITRI

Nomor Induk Mahasiswa : 171022126

Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I

Tanggal : 27 Juni 2019

Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum

Pembimbing II

Tanggal : 26 Juni 2019

H. M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D

Mengetahui

Ketua Program Studi

Dr. Efendi Husnu Susilo, S.H., M.H

Dokumen ini adalah Arsip Milik :  
Perpustakaan Universitas Islam Riau

**BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS**

Telah Dilaksanakan Bimbingan Tesis Terhadap

Nama : IMELDA SAPITRI

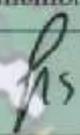
No. Mahasiswa : 171022126

Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara

Pembimbing I : Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum

Pembimbing II : H. M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D

Judul Tesis : **Eksistensi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD**

No.	Tanggal	Berita Bimbingan	Paraf Pembimbing II	Paraf Pembimbing I
1.	Tanggal 11 April 2019	Penyerahan Tesis Kepada Pembimbing II		
2.	Tanggal 20 April 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perbaiki Penulisan Gelar di Kata Pengantar</li> <li>- Buat Daftar Singkatan dan Riwayat Hidup</li> <li>- Perbaiki Bab II yaitu Penjabaran Undang-undang</li> <li>- Buat Impikasi Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pembatalan Peraturan Daerah</li> <li>- Perbaiki Bab III yaitu ditambahkan Rekomendasi kepada DPR</li> </ul>		

Dokumen ini adalah Arsip Milik :

**Perpustakaan Universitas Islam Riau**

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perbaiki Bab IV kesimpulan ditambah kata awalan dan Saran dijelaskan untuk siapa</li> <li>- Perbaiki Penulisan Daftar Pustaka</li> </ul>	hs	
3.	Tanggal 10 Mei 2019	Penyerahan Tesis Kepada Pembimbing II	hs	
4.	Tanggal 13 Juni 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perbaiki Abstrak</li> <li>- Daftar isi satu spasi</li> <li>- Perbaiki Penulisan Bahasa Asing</li> <li>- Perbaiki Bab II yaitu Hapus Mekanisme dan Prosedur menjadi anggota DPR dan DPD</li> <li>- Buat analisa terkait syarat berlakunya Peraturan Daerah</li> <li>- Perbaiki Analisa Bab III</li> <li>- Perbaiki penulisan daftar pustaka</li> </ul>	hs	
5.	Tanggal 22 Juni 2019	Penyerahan tesis kepada pembimbing II	hs	
6.	Tanggal 26 Juni 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perbaiki Penulisan Undang-undang</li> </ul>	hs	

Dokumen ini adalah Arsip Milik :

7.	Tanggal 22 Juli 2019	- Perbaiki penulisan rumusan masalah			☑
8.	Tanggal 22 Juli 2019	- Tambah referensi terkait pengujian peraturan daerah			☑
9.	Tanggal 22 Juli 2019	- Tambahkan sumber kutipan risalah sidang pada Bab II terkait sejarah DPD			☑
10.	Tanggal 24 Juli 2019	- Tambahkan sumber kutipan pada Bab II terkait Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pembatalan Peraturan Daerah dan implikasinya			☑
11.	Tanggal 24 Juli 2019	- Perbaiki Bab III Analisa menggunakan kata ilmiah			☑
12.	Tanggal 24 Juli 2019	- Perbaiki kesimpulan			☑

Pekanbaru, 27 Juli 2019  
Mengetahui  
Direktur Pasca Sarjana  
Universitas Islam Riau



Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec



# UNIVERSITAS ISLAM RIAU

## PROGRAM PASCASARJANA

Jalan Kaharuddin Nasution No. 113 Pekanbaru 28284 Riau  
Telp. (+62) (761) 674717 - 7047726 Fax. (+62) (761) 674717

SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

NOMOR : 526/KPTS/PPS-UIR/2019

TENTANG PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA  
PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PPS UIR

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang :
1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat bagi mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS – UIR
  2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut
  3. Bahwa nama – nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.
- Meningat :
1. Undang – Undang Nomor : 20 Tahun 2003
  2. Peraturan Pemerintah Nomor : 60 Tahun 1999
  3. Keputusan Presiden Republik Indonesia :
    - a. Nomor : 85/M/1999
    - b. Nomor : 226/M/2001
    - c. Nomor : 102/M/2001
  4. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional R.I. :
    - a. Nomor : 232/U/2000
    - b. Nomor : 234/U/2000
    - c. Nomor : 176/O/2001
  5. Surat Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas R.I. :
    - a. Nomor : 2263/D/T/2003 Jo. Nomor : 625/D/T/2007
    - b. Nomor : 681/D/T/2004 Jo. Nomor : 624/D/T/2007
    - c. Nomor : 156/D/T/2007
    - d. Nomor : 2/Dikt/Kap/1991
    - e. Nomor : 490/D/T/2007
    - f. Nomor : 4009/D/T/2007
  6. Surat Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT) Nomor : 021/BAN-PT/AK-V/S2/I/2009
  7. Statuta Universitas Islam Riau Bab IX Pasal 54, 55, 56, 57.
  8. SK. Dewan Pimpinan YLPI Daerah Riau :
    - a. Nomor : 007/Kep.D/YLPI-III/1993
    - b. Nomor : 135/Kep.A/YLPI-VII/2006
  9. SK. Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 117/UIR/Kpts/2012
- Memperhatikan : Surat permohonan saudara Imelda Sapitri tertanggal 16 Agustus 2019

### MEMUTUSKAN

- Menetapkan :
1. Menunjuk :
 

a. Nama	: Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum	sebagai Pembimbing I
b. Nama	: H. M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph D	sebagai Pembimbing II
- Nama : IMELDA SAPITRI  
NPM : 171022126  
Program Studi / BKU : Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara  
Judul Proposal Tesis : "EKSISTENSI KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM MELAKUKAN PEMANTAUAN DAN EVALUASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, DPR, DPD, DAN DPRD"
2. Tugas – tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum dalam penulisan tesis.
  3. Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan kelentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Hukum
  4. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
  5. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
- KUTIPAN** : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.



PEKANBARU  
21 Agustus 2019

Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec  
NPK. 92 11 02 199

Dokumen ini adalah Arsip Milik :  
Perpustakaan Universitas Islam Riau

- Tembusan : disampaikan kepada :
1. Yth. Bapak Kopertis Wilayah X di Padang.
  2. Yth. Bapak Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru.
  3. Yth. Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS UIR di Pekanbaru.
  4. Yth. Sdr. Kepala Biro Keuangan UIR di Pekanbaru.

## SURAT PERNYATAAN

Yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : IMELDA SAPITRI  
Nomor Mahasiswa : 171022126  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Tempat/Tanggal Lahir : 02 Maret 1993  
Alamat Rumah : Jl. Guna Karya  
Judul Tesis : **Eksistensi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD**

Dengan ini menyatakan bahwa tesis ini merupakan hasil karya saya sendiri dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta sepengetahuan saya Tesis ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Untuk apabila dikemudian hari Tesis ini terbukti merupakan hasil karya orang lain atau hasil mencontek Tesis/Karya Ilmiah orang lain (Plagiat), maka gelar Magister Hukum (M.H) yang telah saya peroleh bersedia dibatalkan.

Demikianlah Surat Pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa adanya paksaan dari pihak manapun.

Pekanbaru, 20 Agustus 2019

Yang Menyatakan



IMELDA SAPITRI



PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
**PERPUSTAKAAN**

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau  
Marpoyan, Pekanbaru, Riau

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT

Nomor: 098 /A-UIR/5-PSTK/PPs/2019

Perpustakaan Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

Nama : Imelda Sapitri  
NPM : 171022126  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi *Turnitin* pada tanggal 10 Juli 2019 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

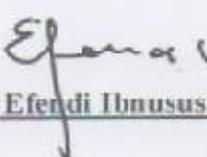
Surat keterangan ini digunakan untuk syarat ujian tesis dan pengurusan surat keterangan bebas pustaka.

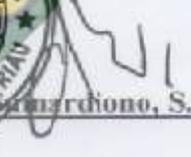
Mengetahui

Pekanbaru, 15 Agustus 2019

Ketua Prodi. Magister Ilmu Hukum

Kepala Perpustakaan

  
Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H

  
M. Mardiono, S.IP



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

Lampiran:

- *Turnitin Originality Report*

Tumlin Originality Report

EKSISTENSI KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM MELAKUKAN PEMANTAUAN DAN EVALUASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, by Inakda Saptra



From Prodi. Ilmu Hukum (Tesis)

- Processed on 15-Aug-2019 11:17:408
- ID: 1160237325
- Word Count: 27963

Similarity Index  
30%

Similarity by Source

Internet Sources:  
27%

Publications:  
10%

Student Papers:  
16%

sources:

- 1 2% match (internet from 04-Aug-2019)  
[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php/v/issue/download/51/pdf\\_7](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php/v/issue/download/51/pdf_7)
- 2 2% match (internet from 13-Aug-2019)  
<https://www.scribd.com/document/233214158/Pengantar-ilmu-hukum-Tata-Negara-Jilid2>
- 3 2% match (internet from 02-May-2016)  
<http://server.kogerkab.go.id/pleas/ofimages/REMPD/Parmen%20No%20No%20TH%202015.rtf>
- 4 2% match (student papers from 11-Jul-2018)  
Submitted to Universitas Islam Indonesia on 2018-07-11
- 5 2% match (internet from 10-May-2014)  
<http://www.coursera.com/file/6930356/PERKEMBANGANDANKONSOLIDASI>
- 6 2% match (internet from 06-Aug-2019)  
<https://mbdijah69.wordpress.com/author/mbdijah69/>
- 7 1% match (internet from 17-Aug-2018)  
[http://halo.unsby.ac.id/2753136\\_ina%20PUU%20Lesten\\_C75214016.pdf](http://halo.unsby.ac.id/2753136_ina%20PUU%20Lesten_C75214016.pdf)
- 8 1% match (student papers from 14-Nov-2018)  
Submitted to Universitas Islam Indonesia on 2018-11-14
- 9 1% match (internet from 19-Nov-2018)  
<https://iptktak.com/undang-undang-nomor-23-tahun-2014-tentang-pemerintahan-daerah.html>
- 10 1% match (student papers from 13-Mar-2019)  
Submitted to Universitas Islam Indonesia on 2019-03-13
- 11 1% match (student papers from 26-Feb-2018)  
Submitted to Universitas Islam Indonesia on 2018-02-26
- 12 1% match (internet from 11-Dec-2017)  
[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/137\\_PUU\\_KU\\_2016.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/137_PUU_KU_2016.pdf)
- 13 1% match (internet from 02-Sep-2010)  
[http://www.imv.com/makalahnamafile40/Trikameralisme\\_DPD.doc](http://www.imv.com/makalahnamafile40/Trikameralisme_DPD.doc)
- 14 1% match (internet from 17-Nov-2018)  
<https://www.pukma.com/post/fungsi-representasi>

## ABSTRACT

This thesis discusses the existence of the regional representative councils authority in monitoring and evaluating the draft regional regulations and regional regulations based on law number 2 year 2018 concerning the people's consultative assembly, house of representative, regional representative councils and regional legislative assembly. The authority to carry out monitoring and evaluation of regional regulations and regional regulations has not been implemented by the regional representative councils because the regional representative councils must position the authority so that it does not overlap with the authority of the minister of home affairs and the governor as the deputy central government and the supreme court. As in law number 23 of 2014 concerning regional government, namely the draft provincial regulation is evaluated by the minister of home affairs while the draft regency / city regional regulation is evaluated by the governor as the representative of the central government. And for the cancellation of regional regulations based on decision of the constitutional court number 137/PUU-XIII/2015 the cancellation of regency / city regulations and decision of the constitutional court number 56/PUU-XIV/2016 cancellation of provincial regulations is the authority of the supreme court.

The main problem of this study is what the regional representative councils authority actually is in law number 2 year 2018 concerning the people's consultative assembly, house of representative, regional representative councils and regional legislative assembly and how the regional representative councils authority exists in monitoring and evaluating the regional regulation and regional regulation based on law number 2 year 2018 concerning the people's consultative assembly, house of representative, regional representative councils and regional legislative assembly. This thesis uses normative legal research, namely library research using secondary data. The data obtained were analyzed qualitatively. The position of the regional representative councils in Indonesian constitution is weak because it has limited authority such as a limited legislative function, which can only submit, discuss but not participate in the draft law. The supervisory function is that the results of supervision by the regional representative councils cannot be directly executed.

The regional representative councils is very important when acting as a member of the people's consultative assembly, namely the process of the president's impeachment to the people's consultative assembly and the amendment to the 1945 constitution because its authority is not limited. The authority of the regional representative councils in monitoring and evaluating draft regional regulations and regional regulations which are the focus points of the regional representative councils is only this regional regulation and authority only in the form of recommendations to the house of representative because recommendations are a form of repressive supervision. then recommendations can also be submitted to the regional legislative assembly and regional heads to review the problematic regional regulations to be revised, as well as recommendations to non-governmental organization to conduct a judicial review of the supreme court representing the communities whose rights have been harmed by regional regulations and allegedly contradicting higher legislation. The regional representative councils recommendations are not binding as according to Indonesian dictionary the meaning of recommendations is advice that advocates and in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia the results of supervision carried out by the regional representative councils submitted to the house of representative as material for consideration to be followed up.



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

**Perpustakaan Universitas Islam Riau**

## ABSTRAK

Tesis ini membahas eksistensi kewenangan DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MD3. Kewenangan dalam melakukan pemantauan dan evaluasi Perda dan Ranperda belum dilaksanakan DPD karena DPD harus memposisikan kewenangan itu agar tidak tumpang tindih dengan kewenangan Menteri Dalam Negeri serta Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat serta Mahkamah Agung. Sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri sedangkan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dievaluasi oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dan untuk pembatalan Peraturan Daerah berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUUXIV/2016 Pembatalan Perda Provinsi merupakan kewenangan Mahkamah Agung.

Masalah Pokok penelitian ini adalah Apa sebenarnya kewenangan DPD dalam UU Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MD3 dan Bagaimana eksistensi Kewenangan DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi Ranperda dan Perda berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MD3. Tesis ini menggunakan penelitian hukum normatif yaitu penelitian kepustakaan menggunakan data sekunder. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif.

Posisi DPD dalam ketatanegaraan Indonesia lemah karena memiliki kewenangan terbatas seperti fungsi legislasi terbatas yaitu hanya dapat mengajukan, membahas tapi tidak ikut dalam persetujuan rancangan undang-undang. Fungsi pengawasan yaitu hasil pengawasan oleh DPD tidak dapat dieksekusi langsung. DPD menjadi sangat penting ketika berperan menjadi anggota MPR yaitu terjadi proses *Impeachment* Presiden sampai ke MPR dan perubahan UUD 1945 karena kewenangannya tidak dibatasi. Kewenangan DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi Ranperda dan Perda yang menjadi titik fokus DPD hanya Perda dan kewenangan ini hanya berupa rekomendasi kepada DPR karena rekomendasi adalah bentuk dari pengawasan represif. Kemudian rekomendasi bisa juga disampaikan kepada DPRD dan Kepala Daerah untuk meninjau kembali Perda yang bermasalah untuk direvisi, serta rekomendasi ke LSM untuk melakukan *Judicial Review* Mahkamah Agung mewakili masyarakat yang dirugikan haknya oleh peraturan daerah dan diduga perda bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rekomendasi DPD ini tidak mengikat sebagaimana menurut KBBI arti rekomendasi adalah saran yang menganjurkan dan dalam UUD NRI Tahun 1945 hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji hanya milik Allah SWT yang telah melimpahkan rahmad dan karunianya serta kasih sayang yang tidak terhingga kepada kita hambanya khususnya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik dan sesuai dengan yang di rencanakan. Shalawat dan salam penulis sampaikan buat teladan umat sepanjang masa, Nabi Muhammad SAW yang telah berjasa besar dengan segenap pengorbanannya yang telah berhasil membawa umat manusia keluar dari masa jahiliah menuju kejalan yang diridhoi Allah SWT.

Tesis dengan judul “Eksistensi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD”. Tesis ini merupakan persyaratan untuk memperoleh Gelar Magister Hukum pada Program Magister(S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Riau. Dalam penulisan Tesis ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak. Baik secara moril maupun materil yang sangat berharga. Oleh karena itu selayaknya penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., M.C.L Selaku Rektor Universitas Islam Riau; Bapak Dr. H. Syaiful Bahri, M.Ec Selaku Direktur Pascasarjana Universitas Islam Riau; Bapak Dr. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H Selaku Ketua Prodi Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Riau

yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntut Ilmu Pengetahuan Pada Universitas Islam Riau Pekanbaru Program Magister (S2) Ilmu Hukum.

2. Ibu Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum selaku Pembimbing I dan Bapak H.M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D., Lektor Kepala selaku Pembimbing II yang telah memberikan masukan arahan serta motivasi kepada penulis sehingga penulis bisa menyelesaikan tesis ini dengan baik.
3. Ayahanda Trisman (Alm), Ibunda Rusdiati dan Kakanda Riski Areno Herman yang telah membesarkan dan mendidik penulis dengan penuh kasih sayang dan kesabaran. Terkhusus kepada Ibunda dan Kakanda yang telah memberikan doa, motivasi dan materil yang tidak pernah terputus sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Semoga Allah SWT memberikan tempat kebahagiaan kepada almarhum ayahanda penulis dan untuk Ibunda serta Kakanda penulis semoga Allah SWT meridhoi serta serta memberkahi kehidupan beliau di dunia dan akhirat.
4. Deni Jaya Saputra, S.Sos., M.H yang telah banyak memberikan motivasi kepada penulis untuk menyelesaikan tesis.

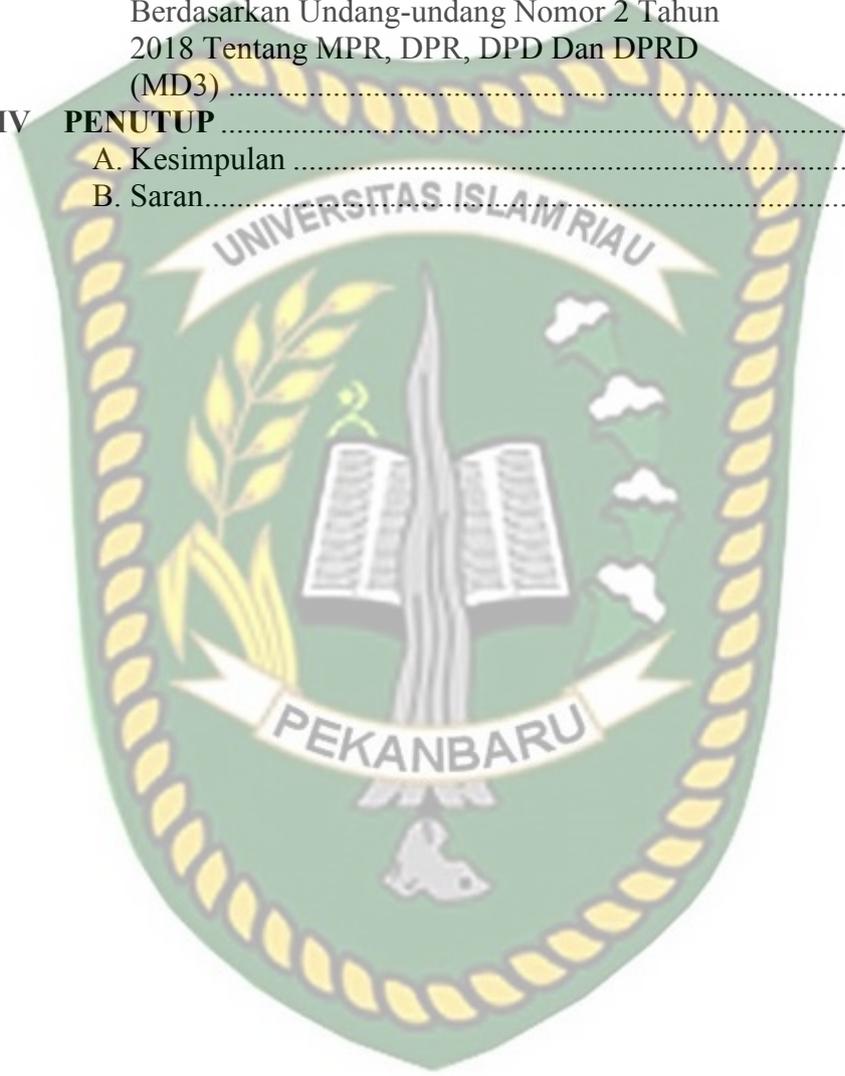
Pekanbaru, 5 April 2019

IMELDA SAPITRI

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iv
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	v
<b>DAFTAR SINGKATAN</b> .....	vi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Masalah Pokok .....	14
C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian .....	15
1. Tujuan Penelitian .....	15
2. Kegunaan Penelitian .....	15
1. Kerangka Teori .....	16
a. Teori Trias Politica .....	16
b. Teori Kewenangan .....	22
c. Teori Perwakilan .....	26
D. Konsep Operasional .....	31
E. Metodologi Penelitian .....	33
1. Jenis dan sifat penelitian .....	33
2. Obyek Penelitian .....	33
3. Data dan Sumber Data .....	33
4. Metode Penarikan Kesimpulan .....	35
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PENGAWASAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN DAERAH</b> .....	36
A. Sejarah Berdirinya DPD .....	36
1. Perdebatan Masa Sidang PAH III SU MPR Oktober 1999 .....	39
2. Perdebatan Masa Sidang PAH I November 1999-Juli 2001 .....	43
B. Pengawasan Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah .....	51
1. Pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah .....	51
2. Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah .....	59
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pembatalan Perda Dan Implikasinya .....	68
<b>BAB III PEMBAHASAN TENTANG EKSISTENSI KEWENANGAN DPD DALAM MELAKUKAN PEMANTAUAN DAN EVALUASI TERHADAP RANPERDA DAN PERDA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, DPR, DPD, DAN DPRD</b> .....	75
A. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan	

	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD .....	75
	B. Eksistensi Kewenangan DPD Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD (MD3) .....	100
<b>BAB IV</b>	<b>PENUTUP</b> .....	116
	A. Kesimpulan .....	116
	B. Saran.....	118



## DAFTAR TABEL

1.1 Tabel Perbandingan kelembagaan DPD sebelum Amandemen UUD 1945 .....	39
1.2 Tabel Pengelompokan Fraksi-Fraksi dalam membahas DPD .....	52



## DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapat Belanja Negara
APKASI	: Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPUPKI	: Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
DUD	: Dewan Utusan Daerah
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
GOLKAR	: Golongan Karya
KKI	: Kesatuan Kebangsaan Indonesia
KY	: Komisi Yudisial
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MA	: Mahkamah Agung
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
PAH	: Panitia Ad Hock
PBB	: Partai Bulan Bintang
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PDKB	: Partai Demokrasi Kasih Bangsa
PDU	: Partai Daulatul Ummah
PEMDA	: Pemerintah Daerah
PERDA	: Peraturan Daerah
PERPPU	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PKPU	: Peraturan Komisi Pemilihan Umum
PPKI	: Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
PPUU	: Panitia Perancang Undang-undang
PULD	: Panitia Urusan Legislasi Daerah
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
RANPERDA	: Rancangan Peraturan Daerah
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMPD	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
RTRW	: Rencana Tata Ruang Wilayah
RUU	: Rancangan Undang-undang
ST	: Sidang Istimewa
SU	: Sidang Umum
TAP MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
UUD NRI	: Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia
UU	: Undang-undang
UNDP	: United Nations Development Program

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara merupakan organisasi kelompok sosial yang terdapat dibagian muka bumi tertentu. Penyelenggara negara itu adalah manusia dalam satu kesatuan kelompok yang berada di sebagian kulit bumi untuk bernegara.<sup>1</sup> Dalam suatu negara memiliki wilayah yang diisi oleh kumpulan orang dan dalam suatu pemerintahan negara yang sah itu harus memiliki suatu aturan atau norma yang akan mengatur jalannya negara tersebut.

Aturan atau norma dalam suatu Negara di istilahkan dengan konstitusi, K.C. Wheare menjabarkan konstitusi merupakan keseluruhan sistem ketatanegaraan dalam Negara yang berupa kumpulan suatu peraturan yang di bentuk untuk mengatur/memerintah dalam pemerintahan suatu Negara. Konstitusi diharapkan dapat menjadi pedoman dalam penggunaan wewenang penguasa Negara, melindungi hak-hak warga Negara dan menjadi pedoman penyelenggaraan Negara. Sehingga pada akhirnya konstitusi menjadi suatu dasar dalam menuju cita-cita yang diharapkan entitas Negara itu sendiri.<sup>2</sup>

Sama dengan negara-negara lain, Indonesia juga memiliki konstitusi yang dikenal dengan nama UUD NRI Tahun 1945. Konstitusi Republik Indonesia dimaksud yang ditetapkan pada tanggal 18 agustus 1945 yaitu sehari setelah

---

<sup>1</sup> R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cet 19, Pt Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012. Hlm 28

<sup>2</sup>[https://www.academia.edu/32134230/lembagalembaga\\_negara\\_pasca\\_amandemen\\_UU\\_D\\_1945](https://www.academia.edu/32134230/lembagalembaga_negara_pasca_amandemen_UU_D_1945). Diakses Pada tanggal 26 Desember 2018

dinyatakannya proklamasi kemerdekaan.<sup>3</sup> Dasar-dasar Pemerintah Negara Indonesia terletak dalam UUD 1945. Indonesia Sebagai Negara hukum memiliki konstitusi yang dikenal dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>4</sup> Pada periode pertama terbentuknya Negara Republik Indonesia, konstitusi/UUD yang berlaku adalah UUD 1945 yang disahkan dan ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).<sup>5</sup> Periode akhir Pemerintahan orde baru membawa perubahan yang cukup besar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Perubahan UUD 1945 membawa dampak terhadap ketatanegaraan Indonesia yang mana semula kedaulatan rakyat itu dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawarata Rakyat namun setelah perubahan kedaulatan rakyat itu dilaksanakan menurut UUD 1945 sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 dari dua dasar itu jelaslah dan tidak bisa dibantah bahwa Indonesia adalah negara yang demokrasi.

Demikian pula dari segi kelembagaan, juga terjadi perubahan yang mendasar yakni persamaan kedudukan lembaga Negara secara horizontal dan dihapuskannya kelembagaan Negara berdasarkan prinsip hubungan vertikal, yakni tingkatan Lembaga Negara dari posisi Lembaga tertinggi menjadi Lembaga tinggi Negara.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Perubahan Konstitusi*, Edisi Ke 2, PT Alumni, Bandung, 2006. Hlm 1

<sup>4</sup> C.ST. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002. Hlm 23

<sup>5</sup> Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet 2, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2005. Hlm 63

<sup>6</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung RI*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009. Hlm 281

Lembaga-lembaga Negara memiliki fungsi strategis dalam upaya mewujudkan tujuan Negara.<sup>7</sup> Lembaga Negara Indonesia adalah Lembaga-lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Dasar, Undang-undang, atau oleh peraturan yang lebih rendah.<sup>8</sup> Terkadang Lembaga Negara disebut dengan istilah Lembaga Pemerintahan, Lembaga Pemerintahan non departemen, atau Lembaga Negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-undang dan bahkan pula yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan Presiden. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga Negara muncul dari mengejawantahan konsep “*Trias Politica*” sebagai representasi pembagian kekuasaan. Hubungan antar lembaga Negara tersebut akan membentuk sistem Pemerintahan. Bintang R. Saragih menyebutkan sistem Pemerintahan sebagai susunan dan tatanan dari keseluruhan yang teratur dari lembaga-lembaga Negara yang berkaitan antara satu dengan yang lainnya baik secara langsung maupun tidak langsung untuk mencapai pola menurut rencana atau tujuan Negara.<sup>9</sup>

Lembaga Negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-undang merupakan organ undang-undang, sementara yang hanya dibentuk karena

---

<sup>7</sup> Dedi Ismatullah Dkk, *Hukum Tata Negara*, Pustaka Setia, Bandung, 2000. Hlm 132

<sup>8</sup> [http://id.m.wikipedia.org/wiki/lembaga\\_negara\\_indonesia](http://id.m.wikipedia.org/wiki/lembaga_negara_indonesia). Diakses Tanggal 20 Desember 2018

<sup>9</sup> Yusri Munaf, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Marpoyan Tujuh, Pekanbaru, 2014.

keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk didalamnya. Demikian pula jika lembaga di maksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan peraturan daerah tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Karena warisan sistem lama harus diakui bahwa ditengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Lembaga Negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang ada di ranah kekuasaan Legislatif disebut dengan Lembaga Legislatif yang berada di ranah eksekutif disebut dengan Lembaga Pemerintahan, dan yang berada di ranah Yudikatif disebut sebagai Lembaga Pengadilan.

Presiden dan wakil presiden adalah satu institusi yaitu berada dalam kekuasaan eksekutif. Dalam bidang Kekuasaan Kehakiman, meskipun Lembaga pelaksana atau pelaku Kekuasaan Kehakiman itu ada dua yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi disamping keduanya ada pula Komisi Yudisial Sebagai Lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku Hakim.<sup>10</sup>

Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan Legislatif, terdapat empat organ atau lembaga yaitu: Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Kedelapan Jabatan tersebut terdiri atas tujuh Lembaga tinggi Negara, karena pada pokoknya, Presiden dan Wakil Presiden adalah satu kesatuan Institusi

---

<sup>10</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016. Hlm 96

Kepresidenan. Dapat juga dipahami bahwa Presiden adalah Lembaga utama, sedangkan Wakil Presiden adalah Lembaga pendukung terhadap Presiden. Apabila Presiden berhalangan secara tetap, Presiden digantikan oleh Wakil Presiden. Didalam kelompok cabang Legislatif Lembaga Parlemen yang utama adalah DPR, sedangkan DPD bersifat penunjang, dan MPR sebagai lembaga perpanjangan fungsi (*Extension*) Parlemen, khususnya dalam rangka penetapan dan perubahan konstitusi, pemberhentian dan pengisian lowongan Jabatan Presiden/Wakil Presiden dan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden.

MPR tetap dapat disebut sebagai Lembaga utama karena yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD adalah MPR. Namun demikian, kedudukan DPD dalam bidang legislasi itu bersifat penunjang bagi peranan DPR, tetapi dalam bidang pengawasan kedudukan DPD tetap mempunyai peranan yang penting menyangkut kepentingan daerah. Oleh karena itu DPD tetap disebut sebagai lembaga utama.

Keberadaan DPD sebagai Lembaga Negara di Parlemen nasional, untuk mewakili Daerah, sesungguhnya sudah dapat dilacak dan terpikirkan sejak sebelum masa kemerdekaan. Gagasan tersebut dikemukakan oleh Moh. Yamin dalam rapat perumusan UUD 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI).

Gagasan-gagasan akan pentingnya keberadaan Perwakilan Daerah di Parlemen, pada awalnya diakomodasi dalam konstitusi pertama Indonesia, UUD 1945, dengan konsep “utusan daerah” di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang bersanding dengan “utusan golongan” dan anggota Dewan

Perwakilan Rakyat (DPR). Hal tersebut diatur dalam Pasal 2 UUD 1945, yang menyatakan bahwa “MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”

DPD adalah hasil dari perdebatan-perdebatan fraksi-fraksi yang lahir pada tanggal 1 Oktober 2004 pada saat itu anggotanya hanya berjumlah 128 orang yang dilantik kemudian diambil sumpahnya. Saat awal dibentuknya banyak tantangan dihadapi DPD yaitu mulai dari kewenangannya yang kurang memadai sebagai kamar kedua yang efektif dalam parlemen. Munculnya tantangan itu karena tidak banyak dukungan politik yang diberikan lembaga ini.

Ketika awal pembentukannya tantangan masih banyak yang dihadapi oleh DPD. Mulai dari Tantangan wewengannya yang dianggap jauh dari memadai untuk menjadi kamar kedua yang efektif dalam sebuah parlemen bikameral, sampai dengan persoalan kelembagaannya yang juga jauh dari memadai. Timbulnya tantangan-tantangan tersebut terutama karena tidak banyak dukungan politik yang diberikan kepada lembaga baru ini.<sup>11</sup>

Jika dipetakan maka kewenangan-kewenangan DPD sebagaimana dapat diambil dari ketentuan Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) hanyalah terbatas dalam masalah-masalah tertentu seperti dibawah ini.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Perwakilan\\_Daerah\\_Republik\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Daerah_Republik_Indonesia). Diakses Tanggal 20 Desember 2018

<sup>12</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamendemen Konstitusi*, Cet 2, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011. Hlm 69

1. Dapat Mengajukan Rancangan Undang-undang

Dapat mengajukan rancangan undang-undang (tanpa boleh ikut menetapkan atau memutuskan) dalam bidang-bidang tertentu yaitu: Otonomi Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan dan Pemekaran serta Penggabungan Daerah, Pengolahan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

2. Ikut membahas Rancangan Undang-undang

Tanpa boleh ikut menetapkan atau memutuskan, DPD boleh ikut membahas RUU dalam bidang: Otonomi Daerah, hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan dan Pemekaran serta Penggabungan Daerah, Pengolahan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

3. Memberi Pertimbangan

DPD diberi kewenangan untuk memberikan pertimbangan atas RUU yang berkaitan dengan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara, Pajak, Pendidikan, dan Agama serta memberikan pertimbangan (diluar RUU) dalam pemilihan anggota BPK

4. Dapat Melakukan Pengawasan

DPD juga dapat melakukan pengawasan dalam pelaksanaan bidang-bidang: Otonomi Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan dan Pemekaran serta Penggabungan Daerah, Pengolahan Sumber Daya Alam

dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, APBN, Pajak, Pendidikan dan Agama.

DPD memiliki kewenangan baru yang diatur dalam Pasal 249 Ayat (1) Huruf j Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yaitu DPD berwenang dan bertugas melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.

Peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi Daerah. Kewenangan membuat Peraturan Daerah (perda), merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu Daerah dan sebaliknya.<sup>13</sup> Suatu Peraturan daerah berfungsi sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, peraturan daerah lain. Perda yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah dan dengan demikian mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.<sup>14</sup>

Konsekuensi negara kesatuan yaitu adanya pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah, peraturan daerah dan juga keputusan kepala daerah karena dalam negara kesatuan tidak ada mengenal bagian yang lepas ataupun sejajar dengan negara dalam negara kesatuan tidak mengenal adanya negara dalam negara. Pengawasan preventif dilakukan sesudah Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah, tetapi sebelum keputusan itu berlaku. Bagi perda khususnya,

---

<sup>13</sup> J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal Dan Tantangan*, Cet 2, PT Rineka Cipta, Jakarta 2007. Hlm 131

<sup>14</sup> Husnu Abadi, *Dari Plagiat Sampai Ke Contempt Of Court*, UIR Press, Pekanbaru, 2005. Hlm 2

pengawasan preventif terhadap perda dilakukan sesudah perda itu ditetapkan oleh kepala daerah dan mendapat persetujuan DPRD tetapi sebelum Perda itu diundangkan. Pengawasan Refresif adalah pengawasan yang dilaksanakan dalam bentuk penangguhan/penundaan (*Schorsing*) dan Pembatalan (*Vernietiging*).

Kewenangan baru DPD tersebut menjadi kontroversi yaitu Pertama, Dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 objek pengawasan yang dilakukan oleh DPD terbatas yaitu pelaksanaan UU terkait dengan daerah maka dapat dimaknai sejauh mana UU itu diterapkan sehingga fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPD tidak dapat menyentuh materi peraturan pelaksana oleh karena itu kewenangan baru DPD yang berwenang melakukan pengawasan Perda bertentangan dengan konstitusi.

Kedua, Ada dua jalur pengujian peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh UUD 1945. Pertama, pengujian (*Judicial Review*) UU terhadap UUD oleh Mahkamah Konstitusi. Kedua, Pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU oleh Mahkamah Agung. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, Perda termasuk dalam Peraturan Perundang-Undangan di bawah UU, sehingga hanya dapat diuji di MA. Pengawasan perda oleh DPD akan menimbulkan tumpang tindih wewenang antara kamar kedua parlemen dan MA. Ketiga, Kewenangan DPD dalam pengawasan preventif dapat menimbulkan tumpang tindih dengan kewenangan Pemerintah pusat. Berdasarkan UU Pemerintahan Daerah, suatu rancangan perda yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kepala daerah harus mendapatkan nomor register dari Menteri Dalam Negeri (untuk perda provinsi) atau gubernur sebagai

wakil pemerintah pusat (untuk perda kabupaten/kota) sebelum diundangkan dalam lembaran daerah.<sup>15</sup>

Sebagaimana pengawasan preventif terkait evaluasi Rancangan Peraturan Daerah telah diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 245 yang berbunyi:

1. Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapatkan evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur.
2. Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.
3. Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.
4. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.
5. Hasil evaluasi Rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 terkait setiap rancangan Perda baik yang di evaluasi dan tidak di evaluasi

---

<sup>15</sup><https://www.kompasiana.com/fathrahman/5af26029ab12ae5a556894e2/dpdmengawasi-perda>

dilakukan Pemberian nomor register sebelum ditetapkan oleh kepala daerah dan sebelum diundangkan dalam lembaran negara yaitu didalam Pasal 100 ayat (1) dan ayat (2) yang berbunyi:

- (1) Gubernur wajib menyampaikan rancangan Perda Provinsi kepada Menteri Dalam Negeri paling lama (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan perda provinsi dari pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan noreg perda .
- (2) Bupati/walikota wajib menyampaikan rancangan Perda kabupaten/kota kepada Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan noreg perda.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dan juga dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 itu sangat jelas bahwa hasil evaluasi Ranperda ada tindak lanjutnya yaitu pemberian nomor register begitu juga dengan Ranperda yang tidak dievaluasi dilakukan pemberian nomor register.

Terkait dengan pelaksanaan pengawasan represif yaitu pembatalan Perda didalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 251 Ayat (1) dan (2) sebagaimana berbunyi:

- 1) Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
- 2) Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Peme rintah Pusat.
- 3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.

- 4) Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 5) Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- 6) Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud.
- 7) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima.
- 8) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/wali kota diterima.

Pada tahun 2016 sebanyak 3.143 perda yang dibatalkan oleh Mendagri dengan rincian 1765 Perda/Perkada kabupaent/kota yang dicabut atau direvisi, 111 Peraturan/putusan Mendagri yang dicabut/revisi dan 1267 Perda/Perkada Kabupaten/Kota yang dicabut/direvisi Gubernur. Namun Mahkamah Konstitusi menilai bahwa Perda merupakan produk hukum yang dibuat oleh Eksekutif dan Legislatif di daerah, yakni Pemerintah Daerah (Pemda) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dalam Pasal 7 undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Perda merupakan peraturan yang termasuk didalam hierarki Perundang-undangan yang kedudukannya dibawah undang-undang. Sebagai produk hukum di bawah UU, Perda seharusnya tidak dapat dibatalkan secara sepihak oleh eksekutif melalui Mendagri. Melainkan harus melalui *Judicial Review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA). Mahkamah Konstitusi kembali mengabulkan sebagian uji materi Pasal 251 ayat (1), (2), (7), dan (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimohonkan Abda Khair Mufti, Muhammad Hafidz dkk. Intinya, Majelis Mahkamah Konstitusi juga menghapus wewenang Kementerian Dalam Negeri membatalkan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi yang dalam putusan sebelumnya hanya Perda Kabupaten/Kota yaitu Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 ini hanya mengabulkan pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diajukan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) bersama 45 Pemerintah Kabupaten Mahkamah menyatakan aturan mekanisme pembatalan Perda Kabupaten/Kota oleh Gubernur dan Mendagri inkonstitusional.<sup>16</sup>

Sehingga pembatalan Perda sepenuhnya menjadi wewenang Mahkamah Agung (MA). “Menyatakan frasa ‘Perda Provinsi dan’ dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4), dan frasa ‘Perda Provinsi dan’ dalam Pasal 251 ayat (7), serta Pasal 251 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

---

<sup>16</sup>Catatan Berita/BPK Perwakilan Provinsi Jawa Timur/Tim UJDIH-Subbagian Hukum Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV /2016 Dan Nomor 137/PUU-XIII/2015

Daerah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat,” putusan bernomor 56/PUU-XIV/2016. Dengan begitu, sesuai dua putusan MK ini, pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Perda Provinsi hanya bisa ditempuh melalui *Judicial Review* ke Mahkamah Agung.

Menurut penulis DPD harus menemukan ruang untuk melaksanakan kewenangannya yang diberikan oleh Pasal 249 ayat (1) huruf J Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 agar tidak tumpang tindih dengan kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat serta Mahkamah Agung.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka penulis tertarik untuk menulis Tesis dengan judul: Eksistensi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD.

## **B. Masalah Pokok**

1. Apa saja Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD?
2. Bagaimana Eksistensi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD?

## C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

### 1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah pokok yang akan dikaji diatas, maka dalam hal ini akan dikemukakan tujuan dari penelitian sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD
- b. Untuk mengetahui Eksistensi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD

### 2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dalam penelitian ini kegunaan antara lain sebagai berikut:

1. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan penulis mengenai Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD.
2. Sebagai syarat memperoleh gelar Magister Hukum (MH) Dalam Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.

3. Bagi peneliti yang membahas topik yang sama maka, hasil penelitian ini bisa sebagai referensi menambah pengetahuan.

#### **D. Kerangka Teori**

##### **1. Trias Politica**

Materi konstitusi tentang wewenang dan cara bekerjanya lembaga-lembaga Negara biasanya disebut dengan sistem pemerintahan negara. Menurut sejarah pembagiannya kekuasaan Negara itu bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan Negara kedalam berbagai organ agar tidak terpusat ditangan seorang (Raja absolut). Gagasan itu antara lain dikemukakan oleh Jhon Locke.<sup>17</sup>

Melalui bukunya yang berjudul “*Two Treaties Of Government*” Jhon Locke mengusulkan agar kekuasaan didalam negara itu dibagi-bagi kepada organ-organ Negara yang berbeda. Menurut Jhon Locke agar pemerintah tidak sewenang-wenang harus ada pembedaan pemegang kekuasaan-kekuasaan dalam Negara kedalam tiga macam kekuasaan, yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah-pisah satu sama lain.<sup>18</sup>

1. Kekuasaan Legislatif, ialah wewenang untuk membuat undang-undang;
2. Kekuasaan Eksekutif, ialah wewenang untuk mempertahankan dan melaksanakan undang-undang serta mengadili perkara.

---

<sup>17</sup> Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cet 2, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.Hlm 73

<sup>18</sup> Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden RI Dalam Berlakunya UUD 1945*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006. Hlm 41

3. Kekuasaan Federatif, ialah wewenang yang tidak termasuk dalam wewenang Legislatif dan Eksekutif. Misalnya hubungan dengan luar negeri, Inggris waktu itu mempunyai banyak tanah jajahan.

Montesquieu adalah ahli pemikir besar yang pertama diantara ahli-ahli pemikir besar tentang Negara dan hukum dari Perancis. Nama lengkapnya adalah Charles Secondat, Baron De La Brede Et The Montesquieu. Ia adalah seorang sarjana hukum hidup pada tahun 1688-1755. Ia adalah seorang *Autodidact*, yaitu seorang yang dengan pemikiran dan tenaganya sendiri telah memperoleh kemajuan terutama dalam ilmu pengetahuan. Jabatan yang pokok adalah sebagai Hakim Mahkamah di Bordeaux.<sup>19</sup>

Untuk mencari pengalaman ia mengunjungi Jerman, Hongaria, Austria, Italia, Swiss, Negeri Belanda dan Inggris. Ajarannya ditulis dalam bukunya : *Lettres Persanes*, berisi suatu kecaman yang tajam terhadap keadaan agama, politik dan sosial di Perancis. Bukunya yang lain adalah *Grandeur Etdecadence Des Romains*. Dan kemudian bukunya yang sangat terkenal di seluruh dunia tentang pemikiran Negara dan hukum *L'Esprit Des Lois* (1748).

Dalam bukunya ini ajarannya adalah empiris-realistis berdasarkan pengalaman-pengalaman yang telah diperolehnya dari perjalanan tadi dan dari membaca buku-buku. Setelah dia mendapatkan banyak pengalaman di beberapa Negara ia tidak ingin memberikan pengajarannya yang bersifat revolusioner, melainkan ingin mengadakan perubahan terhadap ketatanegaraan yang telah ada, terutama di Perancis yang mana Perancis pada waktu itu melaksanakan sistem

---

<sup>19</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1986. Hlm 116

pemerintahan *Absolutisme*, dimana kekuasaan negara semua dipusatkan kepada satu tangan yaitu pada Raja. Sebab ia melihat keadaan lain seperti di Inggris disana menurut pendapatnya kekuasaan dibagi atau tegasnya dipisahkan menjadi tiga dan masing-masing kekuasaan itu dilaksanakan oleh satu badan yang berdiri sendiri yaitu:

1. Kekuasaan perundang-undangan (Legislatif)
2. Kekuasaan melaksanakan pemerintahan (Eksekutif)
3. Kekuasaan Kehakiman (Judikatif)

Teori pemisahan kekuasaan, yang disebut sebagai doktrin "*Trias Politica*" oleh Immanuel Kant.<sup>20</sup> Dengan ajarannya itu Montesquieu berpendapat bahwa apabila kekuasaan Negara itu dipisahkan secara tegas menjadi tiga yaitu: kekuasaan perundang-undangan, kekuasaan melaksanakan pemerintah dan kekuasaan kehakiman dan masing-masing kekuasaan itu dipegang oleh badan yang berdiri sendiri ini akan menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan sewenang-wenang dari seorang penguasa atau tegasnya tidak memberikan kemungkinan dilaksanakan sistem pemerintahan *Absolutisme*.

Inti ajaran *Trias Politica* ialah adanya pemisahan kekuasaan dalam Negara, sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara tidak berada dalam kekuasaan satu tangan. Ada beberapa alasan mengapa pemisahan kekuasaan harus dilakukan.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Abdul Ghoftar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, Prenada Media Group, Jakarta, 2009. Hlm 11

<sup>21</sup> Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2008. Hlm 55

- a. Kekuasaan Eksekutif cenderung korup atau tidak adil, karena kekuasaan pemerintah berada ditangan satu orang atau satu lembaga saja, sehingga tidak ada kekuasaan lain yang cukup untuk mengontrolnya.
- b. Jika tidak ada pemisahan kekuasaan, kekuasaan Eksekutif akan menjadi sangat kuat dan karena itu sulit sekali untuk menjamin adanya kebebasan dari warganya.
- c. Betapapun baiknya oknum pemerintah, bukan berarti mereka tidak punya kepentingan pribadi, karenanya sangat mungkin mereka melakukan ketidakadilan diluar kesadaran. Artinya, mereka bisa saja melanggar hak warganya, meski tanpa niat untuk melakukan demikian.

Doktrin pemisahan kekuasaan pada umumnya seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu itu, dianggap sebagai pandangan yang jauh dari kenyataan oleh para ahli dan tidak realistis. Para ahli menganggap pandangannya itu adalah suatu kekeliruan dalam memahami ketatanegaraan Inggris yang merupakan objek penelitiannya sehingga dia menyimpulkan "*Trias Politica*" dalam bukunya *L'Esprit Des Lois* (1748). Menurut mereka didunia ini tidak ada satu negara pun menganut pemisahan kekuasaan sebagaimana yang di bayangkan oleh sungguh-Montesquieu.<sup>22</sup>

Dikalangan para sarjana dilapangan ilmu politik dan hukum Banyak sekali pro dan kontra yang timbul mengenai pandangan Montesquieu. Para ahli hukum di indonesia dengan menarik kesimpulan bahwa teori pemisahan kekuasaan

---

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015. Hlm 286

Montesquieu itu seakan-akan tidak dipakai mereka berpendapat demikian di karenakan banyaknya kritikan terhadap teori tersebut. Menurut mereka pemisahan kekuasaan itu adalah konsep yang bersifat umum sama seperti penggunaan istilah pembagian kekuasaan dengan berbagai pengertian yang berbeda-beda satu dengan yang lain.<sup>23</sup>

Istilah pemisahan kekuasaan dalam pengalaman ketatanegaraan Indonesia itu cenderung di konotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan itu dibedakan secara diametral dari konsep pembagian kekuasaan yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala *Trias Politica* Montesquieu. Dalam sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945, Soepomo misalnya menegaskan bahwa UUD 1945 tidak menganut doktrin *Trias Politica* dalam arti paham pemisahan kekuasaan ala Montesquieu melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan.

Namun demikian, sekarang setelah UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem demokrasi konstitusi kita telah mengatur doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata. Beberapa bukti mengenai hal ini antara lain adalah:

1. Adanya pergeseran kekuasaan Legislatif dari tangan Presiden ke DPR. bandingkan saja antara ketentuan pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen dengan pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan dan pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan.

---

<sup>23</sup> *Ibid*, Hlm 187

kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang sebelumnya berada di tangan Presiden, sekarang beralih ke DPR.

2. Diadopsinya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk Legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya tidak dikenal adanya mekanisme semacam itu, karena pada pokoknya undang-undang tidak dapat diganggu gugat dimana hakim dianggap hanya dapat menerapkan undang-undang dan tidak boleh menilai undang-undang.
3. Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga Negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, anggota DPR dan DPD sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dan karena itu sama-sama merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat.
4. Dengan demikian, MPR juga tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi Negara, melainkan merupakan lembaga (tinggi) Negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) Negara lainnya, seperti presiden, DPR, DPD, MK dan MA.
5. Hubungan antar lembaga Negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balance*.

Dari kelima ciri tersebut di atas, dapat diketahui bahwa UUD 1945 tidak lagi menganut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi juga tidak menganut paham *Trias Politica* Montesquieu yang memisahkan cabang-

cabang kekuasaan Legislatif, Eksekutif Dan Yudikatif secara mutlak dan tanpa diiringi oleh hubungan saling mengendalikan satu sama lain. Dengan perkataan lain sistem baru yang dianut oleh UUD 1945 pasca perubahan ke empat adalah sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balance*.

## 2. Teori Kewenangan

Kewenangan (*Authority, Gezag*) adalah kekuasaan formal kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) ataupun dari kekuasaan eksekutif administratif.<sup>24</sup> Secara yuridis wewenang adalah kemampuan dalam melakukan hubungan hukum yang diberikan oleh UU atau untuk bertindak dalam hukum publik. Wewenang pemerintahan itu sifatnya berbeda-beda ada yang bersifat *Expressimplied, Fakultatif Dan Vrij Bestuur*. wewenang yang bersifat *Expressimplied* memiliki isi yang bersifat umum dan individual kongret adapun wewenang ini merupakan wewenang yang memiliki maksud dan kejelasan tujuan serta patuh pada hukum yang tertulis dan yang tidak tertulis adapun isi dari wewenang ini. Misalnya membuat suatu peraturan, sedangkan yang isinya kongkret misalnya dalam bentuk rencana atau suatu keputusan seperti memberikan nasehat serta membuat Rencana Tata Ruang.<sup>25</sup>

Wewenang Pemerintahan bersifat *Fakultatif* ini tidak diwajibkan bagi badan/pejabat tata usaha negara dikarenakan masih ada alternatif yang lain. Adapun pengertiannya adalah Peraturan dasar yang ditentukan oleh wewenang kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang itu dapat dipergunakan. Setelah

---

<sup>24</sup> Prajudi Atmosudijo, *Hukum Administrasi Negara*, Cet 10, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994. Hlm 78

<sup>25</sup> SF Marbun, *Peradilan Administrasi Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2003. Hlm 123

keadaan atau hal-hal lain yang ditentukan dan dipenuhi dalam peraturan dasarnya pilihan itu hanya dapat dilakukan. Untuk dapat mengetahui apakah bersifat *Fakultatif* atau tidak wewenang itu tergantung kepada peraturan dasarnya. Misalnya ketentuan yang terdapat didalam pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 atau sesuatu ketentuan yang berbunyi Jika bawahan meminta cuti kepada pejabat yang berwenang maka wajib diberikan jika tidak diberikan cuti maka harus diberikan alternatif yang lain. Wewenang demikian ini sama halnya dengan wewenang *expressimplied*.

Wewenang yang bersifat bebas atau *Vrij Bestuur* dalam wewenang ini badan/pejabat tata usaha negara memiliki ruang lingkup yang longgar atau bebas yang diberikan oleh peraturan dasar dalam menggunakan wewenangnya yang dimilikinya sehingga dalam permohonan dapat dikabulkan atau ditolak. Untuk mengabulkan permohonan harus melengkapi syarat-syarat yang diberikan. Misalnya ketentuan undang-undang nomor 8 tahun 1974 menentukan pejabat yang berwenang memiliki wewenang untuk memberikan cuti kepada bawahannya. Rumusan seperti ini pada akhirnya meletakkan pemberian wewenang cuti kepada pejabat tata usaha negara. Pemberian cuti itu diberikan atau tidak sepenuhnya menjadi wewenang pejabat tata usaha negara tersebut, termasuk meletakkan persyaratan tertentu yang harus dipenuhi bawahannya untuk memperoleh cuti.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan melalui pasal 2 dengan tegas mengatakan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara. Kemudian dalam pasal 3

dengan tegas pula dinyatakan bahwa hukum dasar dalam Perundang-Undangan adalah UUD 1945.<sup>26</sup> Hierarki Peraturan Perundang-undangan dalam pasal 7 yaitu:

1. UUD
2. TAP MPR
3. UU/Perppu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Perda Kabupaten/kota

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah peraturan pelaksana (*Verordnung*) dan peraturan otonom (*Autonome Satzung*). Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.<sup>27</sup>

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-undang kepada suatu lembaga Negara/Pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan Contohnya: Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam pasal 22 ayat (1) memberikan kewenangan kepada presiden untuk membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang jika terjadi “hal ihwal kegentingan yang memaksa”.

---

<sup>26</sup> Otong Rosadi, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, Thafa Media, Jakarta, 2012. Hlm116

<sup>27</sup> Mari Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, Cet 5, Kansisus, Yogyakarta, 2007. Hlm 55

Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tindakan. Berlainan dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan diwakilkan dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada. Contohnya : Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang merumuskan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.<sup>28</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan yang bersifat umum dalam arti yang luas.<sup>29</sup> Asas-asas Peraturan Perundang-undangan yang baik menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn Pasal 5 yaitu:

- a. Kejelasan Tujuan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas.<sup>30</sup>
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.

---

<sup>28</sup> *Ibid*, Hlm 56

<sup>29</sup> Yuliantri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Cet 4, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2013. Hlm 37

<sup>30</sup> Nukila Evanti, *Paham Peraturan Daerah (Perda ) Perspektif HAM (Hak Asasi Manusia)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2014. Hlm 34

- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan sesuai dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- e. Kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- f. Keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

### 3. Teori Perwakilan

Dalam Pespektif Hukum Tata Negara, terdapat sejumlah pakar yang menyampaikan pendapat atau pandangannya tentang perwakilan. Logeman menyampaikan bahwa Badan Perwakilan Rakyat dan para pemilih merupakan jabatan. Badan perwakilan merupakan jabatan yang bersifat ganda atau jamak. Arbi Sanit mengatakan bahwa badan perwakilan itu merupakan hubungan antara dua pihak yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan

untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili. Ada dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal yaitu teori mandat dan teori kebebasan.<sup>31</sup>

Dalam teori mandat wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini menguntungkan karena wakil dapat di kontrol terus menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil. Dalam teori kebebasan wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat oleh terwakili menurut teori ini, si wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat.

Fungsi perwakilan sebagai lembaga perwakilan rakyat sebenarnya yang paling pokok adalah fungsi perwakilan atau representasi itu sendiri. Tanpa representasi tentulah lembaga perwakilan tidak bermakna sama sekali. dalam hubungan itu, penting dibedakan antara pengertian *Representation In Presence* dan *Representation In Ideas*. Pengertian pertama bersifat formal yaitu keterwakilan dan dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau ide. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada

---

<sup>31</sup>Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaran Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 Sistem Perwakilan Di Indonesia Dan Masa Depan MPR*, Fokus Media, Bandung, 2013. Hlm 54

apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat.<sup>32</sup>

Akan tetapi secara substansial keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar telah diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh Parlemen. fungsi perwakilan substantif ini berkaitan juga dengan fungsi deliberatif. Parlemen di fungsikan sebagai forum perdebatan mengenai berbagai aspirasi dalam rangka *'rule making'* dan *'public policy making'* serta *'public policy executing'*.

Untuk menjamin keterwakilan substantif itu, prinsip perwakilan dianggap tidak cukup hanya apabila sesuatu pendapat rakyat sudah disampaikan secara resmi ke lembaga perwakilan rakyat. Untuk menjamin hal itu, masih diperlukan kemerdekaan pers, kebebasan untuk berdemo atau berunjuk rasa dan bahkan mogok bagi buruh dan sebagainya sehingga keterwakilan formal diparlemen itu dapat dilengkapi secara substantif. Dengan demikian perwakilan formal dapat dianggap penting, tetapi tidak mencukupi untuk menjamin keterwakilan rakyat secara sejati dalam sistem demokrasi perwakilan yang dikembangkan dalam praktik.

---

<sup>32</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, OP.Cit. Hlm 304

Dalam rangka pelembagaan fungsi Representasi itu, dikenal pula adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai Negara Demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah:<sup>33</sup>

1. Sistem Perwakilan Politik (*Political Representation*)
2. Sistem Perwakilan Teritorial (*Territorial* Atau *Regional Representation*)
3. Sistem Perwakilan Fungsional (*Functional Representation*)

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik, sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah. Sementara sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional. Misalnya anggota DPR yang berasal dari partai politik merupakan contoh dari perwakilan politik, sementara anggota DPD yang berasal dari tiap-tiap Daerah Provinsi adalah contoh dari perwakilan teritorial sedangkan utusan golongan dalam sistem keanggotaan MPR di masa orde baru (sebelum perubahan UUD 1945) adalah contoh dari sistem perwakilan fungsional.

Dianutnya ketiga sistem perwakilan politik, perwakilan teritorial dan perwakilan fungsional menentukan bentuk dan struktur pelembagaan sistem perwakilan itu disetiap Negara. Pilihan sistem itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut suatu Negara. Pada umumnya, di setiap Negara dianut salah satu atau paling banyak dua dari tiga sistem tersebut secara bersamaan. Dalam hal negara yang bersangkutan menganut salah satu dari ketiganya pelembagaan tercermin dalam struktur parlemen satu kamar. Artinya

---

<sup>33</sup> *Ibid*, Hlm 305

struktur lembaga perwakilan rakyat yang dipraktikkan oleh Negara itu mestilah parlemen satu kamar (*unicameral parliament*). Jika yang dianut mencakup dua fungsi kedua fungsi itu selalu dilembagakan dalam struktur parlemen dua kamar.

Misalnya, kerajaan Inggris memiliki parlemen dua kamar, yaitu *House Of Lords* dan *House Of Commons*. *The House Of Lords* beranggotakan tokoh-tokoh yang mempunyai ciri sebagai kelompok fungsional. Sedangkan *The House Of Commons* beranggotakan mereka yang berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum sehingga disebut sebagai *Political Representatives* dengan kata lain dapat dikatakan bahwa Inggris menganut sistem perwakilan fungsional dan perwakilan politik yang masing-masing tercermin di lembaga parlemen bikameralnya.

Berbeda dengan Inggris Amerika juga memiliki parlemen *Bicameral* atau dua kamar yaitu *The House Of Representative* dan *The Senate* yang secara bersama-sama disebut sebagai *The Congress Of The United States Of America*. *The House Of Representative* merupakan wakil dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum. Calon anggota senat tidak diharuskan berasal dari partai politik tertentu, meskipun dapat saja para calon senator itu berasal dari orang-orang partai politik. Para senator itu merupakan wakil dari Negara bagian atau *Regional Representatives*.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia bentuk lembaga perwakilan mengarah/mengidinkasi kepada bentuk sistem *Tricameralisme*.<sup>34</sup> Justru yang menarik adalah bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

---

<sup>34</sup> Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Op.Cit. Hlm 66

berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen menggabungkan ketiga sistem perwakilan tersebut diatas sekaligus. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan menentukan : “MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.

Didalamnya terdapat tiga unsur anggota, yaitu : anggota DPR sebagai perwakilan politik, utusan daerah dari daerah provinsi dan utusan golongan berasal dari golongan fungsional. Sekarang setelah perubahan keempat UUD 1945 Pasal 2 ayat (1) berbunyi : “ MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Dengan demikian unsur utusan golongan fungsional dihilangkan sama sekali dari keanggotaan MPR pasca reformasi.

#### **E. Konsep Operasional**

##### **1. Kewenangan**

Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat.

##### **2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)**

Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD

### 3. Pemantauan

Pemantauan adalah kegiatan mengamati dan mengidentifikasi realisasi pengawasan.

### 4. Evaluasi

Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai undang-undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

### 5. Rancangan Peraturan Daerah

Ranperda adalah adalah rancangan Peraturan Perundang-undangan yang bersifat pengaturan.

### 6. Peraturan Daerah

Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Kepala Daerah.

### 7. Undang-undang

Undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden.

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk dalam golongan penelitian hukum normatif adalah penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder.<sup>35</sup> Sedangkan dilihat dari sifatnya adalah deskriptif analitis yaitu analisis yang dilakukan untuk menilai karakteristik dari sebuah data.

### 2. Obyek Penelitian

Obyek penelitian ini mengenai Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Dan Peraturan Daerah (Perda) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018.

### 3. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif data dan sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Bahan hukum primer merupakan bahan yang menjadi sumber utama dalam penelitian. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 7

---

<sup>35</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014. Hlm 66

Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pengujian Pasal 251 Ayat (5),(7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008 Tentang Pengujian Pasal 12 dan Pasal 16 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD Dan DPRD, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 Tentang Pengujian Pasal 182 Huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Tentang Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Tentang Pembatalan Perda Kabupaten/kota. Putusan Mahkamah konstitusi (MK) Nomor 92/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD Dan DPRD (MD3) Tentang Kedudukan DPD,Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

- b. Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis dan disertasi. Disamping itu juga jurnal hukum atau majalah ilmiah yang diterbitkan oleh lembaga pendidikan.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Suratman, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014. Hlm77

c. Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang mempunyai fungsi untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier antara lain kamus hukum/bahasa, ensiklopedi, dan lain-lain.<sup>37</sup>

#### 4. Analisis Data dan Metode Penarikan Kesimpulan

Peneliti bidang hukum dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, dan data dianalisis secara kualitatif. Analisis secara kualitatif merupakan analisis dengan cara mendeskripsikan/menggambarkan, kemudian membandingkan antara data dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan atau pendapat para ahli hukum. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara induktif penyimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus kepada hal-hal yang bersifat umum.

---

<sup>37</sup> Pedoman Penulisan Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Riau Program Pascasarjana, Hlm10

## BAB II

### PENGAWASAN TERHADAP RANCANGAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN DAERAH

#### A. Sejarah Berdirinya Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Parlemen atau lembaga Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang anggotanya orang-orang yang dipilih melalui pemilihan umum, seperti halnya Presiden dan Wakil Presiden, merupakan penjelmaan seluruh Rakyat yang berdaulat. Hanya bedanya jika Presiden dan Wakil Presiden memegang mandat sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Lembaga Perwakilan Rakyat atau Parlemen memegang mandat sebagai Lembaga Legislatif yang mewakili rakyat yang berdaulat, Parlemenlah yang merupakan pemegang kekuasaan untuk membentuk Undang-undang (*legislator*).<sup>38</sup> Sebelum UUD 1945 diamandemen belum dikenal tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang dikenal hanya Utusan Daerah di MPR. Setelah amandemen (perubahan) UUD 1945 maka dikenal istilah DPD.<sup>39</sup>

Pada awalnya Gagasan-gagasan akan pentingnya keberadaan Perwakilan Daerah di Parlemen diakomodasi dalam konstitusi pertama Indonesia, UUD 1945, dengan konsep “Utusan Daerah” di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang bersanding dengan “Utusan Golongan” dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal tersebut diatur dalam Pasal 2 UUD 1945, yang menyatakan bahwa “MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-

<sup>38</sup> Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007. Hlm 259

<sup>39</sup> Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cet 4, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017. Hlm 90.

utusan dari Daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”

Tabel 1.1  
Perbandingan kelembagaan DPD sebelum Amandemen UUD 1945

Periode	Bentuk Negara	Nama Badan	Jumlah	Keterangan
1945-1949	Republik	Badan Pekerja Komite Nasional	25 orang : 17 orang dipilih sidang, 8 orang dipiih daerah	Anggota dari daerah inilah merupakan cikal bakal terbentuknya unsur daerah dalam lembaga negara.
RIS (1949)	Republik Indonesia Serikat	Senat	Setiap daerah bagian diwakili 2 orang	- anggota senat ditunjuk oleh pemerintah daerah bagian - salah satu syarat telah berusia 30 tahun ke atas
UUDS (1950)	Kesatuan	dihapuskan	-	- Lembaga legislatif hanya DPR - senat dihapuskan karena tidak ada daerah-daerah dalam negara Kesatuan
Pasca Dekrit Presiden	Republik	Utusan daerah	94 orang (PP No 150/1959)	- Dibentuk MPRS (sebelum MPR) terdiri dari anggota DPR utusan Daerah golongan
Orde Baru (1960-1999)	Republik	Utusan Daerah	131 orang (27 Provinsi)	- UD di MPR terdiri dari Gubernur dan anggota lain

				<p>yang dipilih oleh DPRD</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sebagian besar berasal dari golkar karena mayoritas DPRD telah dikuasai mesin politik orba ini</li> <li>- setiap provinsi ditetapkan 4-7 orang</li> <li>- Di MPR perwakilan daerah ditambah di Fraksi UD</li> </ul>
Reformasi (1999-2004)	Republik	Utusan daerah	135 orang	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penentuan anggota proses pemilihan DPRD</li> <li>- setiap provinsi mengirim 5 anggota</li> </ul>

Sumber : Buku Hartati menatap masa depan Dewan Perwakilan Daerah

Sebelum UUD 1945 diamandemen kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi sehingga sistem perwakilan parlemen Indonesia *unicameral* kemudian terjadi reformasi di lembaga legislatif dilakukan perubahan terhadap anggota MPR yang terdiri dari DPR dan DPD yang mana anggota-anggota merupakan hasil dari pemilihan umum. Perubahan itu dilakukan untuk menuju sistem perwakilan dua kamar atau *bicameral*.<sup>40</sup>

<sup>40</sup>Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010. Hlm 96

Ketika pertama terpilih melalui pemilu anggota DPD berjumlah 128 orang kemudian diambil sumpah yaitu pada tanggal 1 Oktober 2004 sehingga dikenal sebagai hari lahir DPD. Ketika awal DPD dibentuk banyak tantangan yang dihadapinya terutama terkait kewenangannya yang terbatas dan juga lembaganya yang kurang memadai untuk menjadi kamar kedua diparlemen. Tantangan itu datang karena kurangnya dukungan politik terhadap DPD.<sup>41</sup> Kewenangan yang terbatas itu terjadi karena dilatar belakangi oleh kompromi dalam pelaksanaan amandemen sehingga dapat disimpulkan bahwa DPD dibentuk hanya untuk formalitas konstitusional belaka.

#### 1. Perdebatan Masa Sidang PAH III SU MPR Oktober 1999

Pandangan untuk meningkatkan peran utusan daerah sudah mulai muncul di Panitia *Ad Hock* III sidang umum MPR 1999. Fraksi-fraksi MPR belum secara spesifik menyampaikan pandangannya tentang DPD. Namun, mereka sudah mulai menyebutkan perlunya Utusan Daerah ditingkatkan perannya serta dipilih melalui pemilihan umum keanggotaannya. Pada pemilu 1999 Utusan Daerah dipilih oleh anggota DPRD Provinsi sehingga prosesnya dapat bias secara politik.<sup>42</sup>

Aberson dari fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan mengatakan terkait utusan daerah perlu terjadi perubahan terkait dari namanya kemudian pemilihan anggota. Untuk mengganti nama utusan daerah aberson sudah menyebut nama DPD kemudian anggotanya tidak dipilih oleh wakil partai politik yaitu DPRD akan tetapi dipilih oleh rakyat yang diwakilinya. Kemudian pendapat

---

<sup>41</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Perwakilan\\_Daerah\\_Republik\\_Indonesia#Fungsi](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Daerah_Republik_Indonesia#Fungsi). Diakses tanggal 20 Januari 2019

<sup>42</sup> Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008. Hlm 210

dari Andi Matalatta perlu adanya pengaturan ulang terkait jumlah anggota DPR dan anggota utusan daerah karena DPR adalah perwakilan dari partai politik sedangkan utusan daerah merupakan perwakilan lokal dan juga dipertanyakan apakah jumlah 462 ditambah 135 sudah dapat dikatakan mewakili.<sup>43</sup>

Khofifah dari fraksi Partai Kebangkitan Bangsa mengatakan jika pelaksanaan otonomi daerah terealisasi maka akan dibutuhkan utusan daerah untuk menyampaikan aspirasi daerah-daerah. Adapun jumlah anggota untuk utusan daerah adalah 3 orang yang dipilih dalam pemilu sama dengan anggota DPR yaitu pada daerah tingkat I. Hamdan Zoelva dari fraksi PBB menyampaikan pendapatnya yaitu setuju dengan usul yang menyatakan bahwa utusan daerah itu dipilih di daerah-daerah oleh rakyat dalam pemilu khusus. Kemudian pendapat dari fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (KKI) yaitu Antonius Rahail berkata alangkah lebih baik jika utusan daerah itu dipilih melalui pemilu oleh rakyat. Begitu juga dengan G. Seto Harianto dari fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) dan Valina Singka Subekti dari fraksi Utusan Golongan juga memiliki usul yang sama yaitu dipilih melalui pemilu yaitu semua anggota yang ada di MPR. Fraksi Utusan Golongan berpendapat berikut ini.<sup>44</sup>

“Jika di MPR terdiri dari dua kamar yaitu anggota dari DPR dan anggota utusan daerah kemungkinan praktiknya di parlemen akan sehat sehingga utusan daerah dapat mewakili aspirasi daerahnya”

Pada saat pembahasan itu belum terbayangkan oleh fraksi utusan daerah bagaimana sistem di parlemen Indonesia kedepannya, akan tetapi fraksi utusan golongan valina sempat menyinggung: Amerika sistem parlemennya dua kamar

---

<sup>43</sup> Ibid, Hlm 209-210

<sup>44</sup> Ibid, Hlm 210

(*bicameral*) apakah sistem dua kamar mereka akan ditiru untuk Indonesia? Pada saat itu pendapat dari fraksi utusan golongan tidak dihiraukan oleh anggota-anggota PAH III dalam sidang PAH III. Asnawai Latief dari fraksi Partai Daulatul Ummah kemudian juga menyinggung istilah bikameral dengan mengatakan sebagai berikut.<sup>45</sup>

“Kita tidak menganut bikameral atau biasanya yang menganut itu adalah Negara-negara yang federal tetapi karena kita akan menitik beratkan otonomi daerah, saya kira tidak ada salahnya walau kita tidak menyatakannya dengan istilah bikameral tetapi kenyataannya majelis ini terdiri atas dua lembaga itu”.

Kemudian pendapat dari fraksi PDKB yaitu G. Seto Harianto mengatakan bahwa anggota yang ada didalam MPR dipilih melalui pemilu. Adapun anggotanya itu terdiri dari dua yaitu DPR dan Dewan Utusan Daerah (DUD). kemudian dia memberikan alasan dari usulnya itu yaitu perlu adanya DUD untuk menyampaikan aspirasi dari daerah agar tidak terjadi disintegrasi bangsa. Andi Matalatta dari fraksi Partai Golkar juga mengusulkan harus ada Dewan daerah yang anggotanya dipilih dalam pemilu yang merupakan perwakilan teritorial atau daerah. Menurutnya, di MPR terdiri dari DPR untuk mewakili rakyat dan Dewan daerah untuk mewakili daerah atau teritorial.<sup>46</sup>

Usulan dari fraksi golkar terkait dengan utusan daerah berbentuk lembaga ternyata mendapat kritikan dari fraksi PDIP. Menurut Jacob Tobing, DPD bukan menyaingi kewenangan DPR. Walau ditentang oleh fraksi PDIP, pendapat Andi Matalatta itu didukung oleh Hamdan Zoelva dari fraksi Partai Bulan Bintang menyatakan nama utusan daerah untuk mewakili daerah tidak tepat karena utusan

---

<sup>45</sup> Ibid, Hlm 211

<sup>46</sup> Ibid Hlm 211

itu artinya diutus seharusnya yang mewakili daerah itu dipilih dalam pemilu. Adapun nama yang tepat untuk perwakilan daerah yaitu Dewan Daerah dan majelis ini seperti DPR. Usulan dari fraksi Golkar tentang utusan daerah berbentuk lembaga yang ditentang oleh fraksi PDIP Jacob Tobing memiliki alasannya jika utusan daerah berbentuk lembaga akan menyaingi kewenangan DPR. Utusan daerah dan DPR memiliki kedudukan yang berbeda dalam representasi yaitu DPR merupakan representasi rakyat sedangkan utusan daerah itu merupakan representasi wilayah .

Walaupun pendapat Andi Matalatta ditentang Jacob Tobing berbeda dengan sikap Hamdan Zoelva yang mendukung pendapatnya yaitu Utusan Daerah harus berbentuk lembaga dengan nama Dewan Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilu.<sup>47</sup>

Masalah peningkatan peran Utusan Daerah dalam PAH III tidak dibahas secara mendalam karena tidak masuk dalam materi prioritas. Namun demikian, sudah tampak arus pendapat utama fraksi-fraksi yang secara kuat menginginkan adanya peningkatan peran yang signifikan dari Utusan Daerah dengan cara keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum. Hal ini terutama dipengaruhi euforia reformasi pada waktu itu bahwa semua proses pemilihan anggota jabatan publik harus melalui proses pemilihan. Tidak ada lagi pengangkatan, tidak lain untuk menghindari proses rekrutmen politik yang bersifat tertutup dan nepotis serta dipenuhi kepentingan politik.

---

<sup>47</sup> *Ibid*, Hlm 212

## 2. Perdebatan Masa Sidang PAH I November 1999-Juli 2001

Masalah utusan daerah baru dibicarakan kembali didalam rapat. Rapat PAH I yang dibentuk setelah SU MPR 1999. Pada saat sidang banyak yang mengusulkan penyebutan nama untuk mengganti istilah utusan daerah yaitu Dewan Utusan Daerah, Dewan Daerah serta Dewan Perwakilan Daerah. Baru kemudian dibahas lagi di PAH I. Istilah DUD mengacu kepada Utusan Daerah tetapi karena perannya ditingkatkan menjadi lembaga maka dinamakan DUD. Sementara itu, DPD Mengacu kepada Dewan Perwakilan Daerah kalau DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Pada akhirnya disepakati menggunakan nama DPD.<sup>48</sup>

Fraksi-fraksi menyampaikan pandangannya mengenai masalah utusan daerah, yang pada dasarnya meneruskan apa yang sudah mereka sampaikan di PAH III. Namun, sekarang sudah lebih fokus kepada bentuk kewenangan apa yang akan diberikan kepada utusan daerah apabila mereka ditingkatkan kedudukannya menjadi sebuah lembaga tersendiri yang anggotanya dipilih langsung oleh Rakyat. Pada waktu itu masih ada kekhawatiran fraksi-fraksi jika jika terjadi peningkatan utusan daerah berbentuk lembaga NKRI akan melemah dan dikhawatirkan terjadi federalisme karena kedudukan Daerah-daerah diperkuat.

Maka fraksi-fraksi menyampaikan tekadnya untuk tetap mempertahankan NKRI bahkan beberapa fraksi menyatakan ketidaksetujuannya atas sistem federalisme. Seperti Anthonius Rahail dari Fraksi KKI. “Akar dari persoalan

---

<sup>48</sup> *Ibid*, Hlm 212

munculnya wacana negara federal sesungguhnya bukanlah karena bentuk Negara Kesatuan tetapi lebih karena daerah sebagai inti dan unsur pokok dan pemegang saham terbesar dalam negara bangsa ini ternyata tidak di uwongke dalam sistem kehidupan bernegara. Harus ada pembagian kekuasaan ekonomi dan politik yang adil antara Pusat dan Daerah”. Rahail menolak secara tegas upaya pembentukan negara federal. Menurutnya rakyat bukan menginginkan dibentuk negara federal akan tetapi yang mereka inginkan adalah hubungan antara pusat dan daerah harmonis dan pemerataan pembangunan secara adil baik dari segi ekonomi maupun politik.<sup>49</sup>

Pada masa sidang PAH I tahun 1999 tersebut situasi politik diberbagai wilayah ditanah air ditandai oleh maraknya diskursus yang membahas mengenai bentuk hubungan Pusat dan Daerah yang ideal. Selama masa Soekarno dan Soeharto berjalan hubungan pusat dan Daerah berjalan tidak seimbang dan tidak adil sehingga menimbulkan ketidakpuasan Daerah yang ideal. Latar belakang terjadinya ketidakpuasan daerah karena hubungan pusat dan daerah berjalan tidak adil yaitu pada masa Soekarno dan Soeharto sehingga menginginkan adanya perubahan kearah yang lebih baik untuk daerah. Jelasnya masa persidangan PAH I itu membahas usulan materi perubahan UUD 1945 mengenai masalah pemerintahan daerah sehingga persoalan ketidakadilan hubungan Pusat-Daerah menjadi perhatian para anggota PAH I. Valina Singka Subekti dari Fraksi utusan golongan mengatakan sebagai berikut.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibid*, Hlm 213

<sup>50</sup> *Ibid*, Hlm 213

“Gugatan daerah-daerah terhadap dominasi ekonomi, politik dan sosial budaya oleh pusat, serta tuntutan untuk mengubah bentuk negara atau bahkan memisahkan diri dari negara kesatuan RI hendaknya menjadi salah satu pokok pembahasan PAH I. Sampai saat ini tampaknya otonomi luas masih menjadi solusi terbaik, dan apabila pelaksanaannya diakselerasikan di daerah-daerah terutama ditingkat kabupaten, bukan tidak mungkin ketidakadilan yang berlangsung selama 50 tahun ini dapat diselesaikan”.

Hamdan Zoelva dari fraksi PBB dalam rapat PAH I tanggal 6 Desember 1999 mengusulkan agar Dewan Daerah diatur dalam Bab tersendiri sebagaimana pengaturan mengenai DPR, termasuk tentang susunan dan kedudukan serta tugas dan wewenang yang dimilikinya. Asnawi Latief dari fraksi PDU berpendapat bahwa utusan daerah adalah utusan yang mewakili daerah, bukan utusan partai politik atau kekuatan politik tertentu seperti praktik yang berlangsung saat ini. Menurut Asnawi unsur brokrasi tidak boleh dengan rekayasa menjadi utusan daerah seperti masa lalu dan utusan daerah harus dipilih langsung oleh daerah yang bersangkutan bersamaan dengan pemilihan anggota DPR dan DPRD.<sup>51</sup>

Kesepakatan yang dihasilkan dalam rapat Tim perumus PAH I tanggal 6 Juni 2000 dengan beberapa alternatif, Pertama, fraksi yang setuju DPD sebagai lembaga adalah fraksi yang masuk dalam kelompok reformis progresif. Kedua, fraksi yang tidak setuju DPD sebagai lembaga adalah fraksi yang masuk dalam kelompok reformis moderat. Pendapat fraksi-fraksi berbeda-beda terkait dengan utusan daerah berbentuk lembaga seperti fraksi PDIP dan fraksi TNI/Polri mengatakan mereka tidak setuju jika berbentuk lembaga. Berbeda dengan pendapat fraksi Fraksi partai golkar, Fraksi PBB, fraksi reformasi, Fraksi PPP, fraksi PKB mereka setuju jika berbentuk lembaga menurut pandangan mereka

---

<sup>51</sup> *Ibid*, Hlm 214

utusan daerah berbentuk lembaga negara NKRI akan semakin kuat karena ada perwakilan dari daerah yang berkedudukan ditingkat pusat untuk memperjuangkan aspirasi daerah.<sup>52</sup> Fraksi-fraksi selain PDIP dan TNI/Polri sepakat bahwa jumlah anggota untuk mewakili daerah sama tiap provinsinya yaitu 3 orang dan tidak boleh lebih dari 1/3 dari jumlah anggota DPR dan anggota perwakilan daerah itu hasil dari pemilihan umum. Sedangkan fraksi PDIP dan TNI/Polri tetap kukuh dengan pendapatnya semula.

Pada pihak lain Utusan Golongan yang tadinya di PAH III yang sebelumnya mengusulkan penguatan Utusan Daerah yaitu anggotanya harus dipilih oleh rakyat dalam pemilu begitu juga dengan anggota MPR tidak ada lagi yang diangkat mulai berubah pandangannya. Hal ini disebabkan kebijakan resmi fraksi utusan golongan yang menginginkan keberadaannya tetap di MPR. Oleh karena itu, ketentuan dalam UUD 1945 mengenai adanya anggota MPR yang diangkat (tidak dipilih lewat pemilu) masih harus dipertahankan. Pembahasan dalam sidang MPR tentang utusan daerah tidak hanya membahas tentang kewenangan tetapi juga membahas bentuk lembaganya. Fraksi Golkar mengusulkan kewenangan DPD sama dengan DPR dengan sistem bikameral. Sementara fraksi-fraksi lain menginginkan DPD dengan kewenangan legislasi yang terbatas. Theo sambuaga dari fraksi Partai Golkar pada tanggal 22 Mei 2000 mengatakan sebagai berikut.<sup>53</sup>

“DPR dipilih berdasarkan proporsi jumlah penduduk sedangkan DUD dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah anggota yang sama. DPR dan DUD secara bersama-sama melakukan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan dimana

---

<sup>52</sup> *Ibid*, Hlm 214

<sup>53</sup> *Ibid*, Hlm 215

RUU hanya diajukan setelah mendapat persetujuan kedua badan tersebut. Dengan sistem perwakilan dua kamar (bikameral) sebagaimana diusulkan diharapkan penyelenggaraan kehidupan bernegara akan terselenggara lebih demokratis dan *checks and balances* lebih terjamin”.<sup>54</sup>

Usulan dari Fraksi Partai Golkar tidak lama kemudian berubah menjadi seperti dibawah ini setelah melihat besarnya penolakan dari fraksi reformis moderat sebagai berikut.

“Mengenai Bab VII ini kami ingin menyampaikan beberapa usul perubahan yang pada intinya Bab VII ini mengenai Sistem Perwakilan Rakyat. Kami sejalan apa yang kami bicarakan pada Bab II yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Utusan Daerah. Pada Bab VII ini, judulnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Utusan Daerah yang pada intinya adalah upaya untuk membangun sistem perwakilan yang semakin demokratis dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat serta memberikan peranan yang lebih besar kepada daerah mengingat negara kita yang sangat luas ini”.<sup>55</sup>

Prinsip kedua menyangkut fungsi dan kualitas representasi yang dimiliki oleh kedua lembaga perwakilan ini. Dalam hal ini, Theo menyampaikan:

“Kedua, lembaga Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Utusan Daerah menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan, dan anggota-anggotanya secara langsung dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Dalam hubungan ini, DPR merupakan lembaga atau kamar yang lebih dekat dengan rakyat dibandingkan dengan DUD maka bobot pembuatan undang-undangnya lebih berada pada DPR dibandingkan dengan DUD. Tetapi dengan keberadaan DPR dan DUD dengan sistem dua kamar ini maka prinsip *checks and balances* akan terselenggara lebih menonjol, bukan saja kedua DPR ini dalam pengawasan dan pembuatan undang-undang, tetapi dua lembaga perwakilan ini dengan Presiden yang juga dipilih secara langsung. Dengan demikian maka setiap produk baik dari Pemerintah maupun dari lembaga perwakilan rakyat yang mengatasnamakan rakyat dan mendapat mandat dari rakyat secara langsung di cek, diawasi, dan diimbangi oleh lembaga perwakilan lainnya. Ini antara lain untuk menjamin bahwa seluruh aspirasi rakyat menjadi terselenggara dengan baik oleh lembaga-lembaga yang mewakili rakyat, yang dipilih oleh rakyat tersebut”.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> *Ibid*, Hlm 215

<sup>55</sup> Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 Buku V, Hlm 122

<sup>56</sup> *Ibid*, Hlm 123

Perbedaan pendapat terus terjadi antara fraksi-fraksi, meskipun rapat-rapat tertutup terus dilaksanakan. Namun fraksi PDIP dan TNI/Polri masih belum sepakat utusan daerah berbentuk lembaga karena menurut mereka dapat menyaingi kedudukan DPR dan mengarah pada pembentukan negara federal. Sedangkan fraksi-fraksi lain sepakat bahwa utusan daerah berbentuk lembaga dan kedudukannya sama dengan DPR.<sup>57</sup>

Setelah dilakukan proses lobi dan rapat-rapat tertutup dalam rapat PAH I tanggal 12 Juli 2000 akhirnya sikap fraksi-fraksi mulai berubah sehingga disepakati rumusan mengenai struktur anggota DPD yaitu : “Anggota DPD dipilih dari setiap Provinsi melalui pemilu, jumlahnya disetiap Provinsi sama dan tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR, dan DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi Daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan pemekaran dan penggabungan Daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah”.<sup>58</sup>

Jumlah anggota DPD tidak boleh dari 1/3 jumlah anggota DPR sebab DPD mewakili wilayah, bukan mewakili penduduk. Jumlah penduduk selalu lebih besar dari jumlah wilayah sehingga seperti umumnya berlaku didalam sistem perwakilan dua kamar, jumlah anggota senat selalu lebih kecil jumlahnya dari jumlah anggota DPR. Disamping itu, juga untuk menghindari munculnya dominasi DPD di MPR. Apabila tidak ada ketentuan semacam ini, dikhawatirkan jumlah anggota MPR akan didominasi oleh anggota DPD yang sebagian besar

---

<sup>57</sup>Valina Singka Subekti, Op.Cit. Hlm 216

<sup>58</sup>*Ibid*, Hlm 217

berasal dari Daerah-daerah Provinsi yang kecil jumlah penduduknya sehingga tidak akan dapat mencerminkan kedaulatan Rakyat yang sesungguhnya. Di samping itu, dikhawatirkan akan lebih banyak anggota MPR yang berasal dari Daerah luar Jawa daripada Jawa. Bagaimanapun masalah Jawa dan luar Jawa menjadi pertimbangan fraksi-fraksi.<sup>59</sup>

Kesepakatan mengenai jumlah anggota DPD yang seperti ini menjadi salah satu alasan mengapa kemudian fraksi PDIP dan Fraksi TNI/Polri bersedia menerima pembentukan DPD sebagai sebuah lembaga dengan kewenangan yang terbatas. Namun demikian, belum semua fraksi-fraksi sepakat dengan kewenangan legislasi terbatas akan diberikan kepada DPD. Mereka mengajukan usulan terkait kewenangan DPD, Pertama : “DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, fiskal, agama, Otonomi Daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta pertimbangan keuangan Pusat dan Daerah”. Fraksi yang menyetujui alternatif ini adalah fraksi PDIP, Fraksi TNI/Polri, dan Fraksi utusan golongan. Kedua: “Serta ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah”. Fraksi yang menyetujui alternatif ini adalah Fraksi Partai Golkar, Fraksi PBB, Fraksi PPP, Fraksi Reformasi dan Fraksi PDU.

Pada ST MPR tahun 2000 materi yang mengatur mengenai DPD tidak menjadi prioritas untuk diselesaikan karena masih sulitnya dicapai kata sepakat

---

<sup>59</sup> *Ibid*, Hlm 216-217

dalam pembahasan di komisi A MPR, kemudian diputuskan menjadi materi yang akan dibahas lagi oleh PAH I pada tahun 2001. Dalam kenyataannya pada pembahasan di PAH I tahun 2001 pun sikap setiap fraksi tidak berubah banyak dalam hal pandangannya mengenai masalah kewenangan DPD, yaitu masih dalam bentuk dua alternatif, namun mendekati pelaksanaan ST MPR tahun 2001 dalam rapat-rapat tertutup di PAH I dan melalui proses lobi yang intensif serta upaya *bargaining* di luar MPR, dapat dihasilkan kompromi terutama antara dua fraksi terbesar, yaitu fraksi Partai Golkar dengan fraksi PDIP. Kesepakatan waktu itu adalah fraksi partai Golkar mengenai kewenangan DPD bersedia menurunkan usulannya menjadi bentuk kewenangan legislasi terbatas.

Dalam ST MPR 2001, telah berhasil disahkan beberapa Rancangan perubahan ketiga UUD 1945, termasuk Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, termasuk Pasal 22C Ayat (1) dan (2) tentang pemilihan dan ketentuan jumlah anggota DPD pada Rapat Paripurna ke-8 ST MPR 2001, 9 November 2001.<sup>60</sup>

Cara pengisian anggota DPD diatur dalam pasal 22 C ayat (1), bahwa : “anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap Provinsi melalui pemilihan umum” jo. Pasal 22 E ayat (2), bahwa: “pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”; serta Pasal 22 E ayat (4) bahwa: “peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.”<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 Buku Ke V. Hlm 175-176

<sup>61</sup> Mochamad Isnaeni Ramadhan, *Perubahan UUD 1945 Dengan Teknik Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm 154

Komposisi diatur dalam Pasal 22 C ayat (2), bahwa: “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Maka sidang diatur dalam Pasal 22 C ayat (3) bahwa: “Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun”.<sup>62</sup>

Tabel 1.2  
 Pengelompokan Fraksi-Fraksi dalam membahas DPD

Reformis Progresif (Golkar)	Setuju bikameral yang kuat
Reformis Moderat (PPP, PKB, Reformasi, KKI, PDU, PDKB, TNI/Polri, UG)	DPD dengan kewenangan legislasi terbatas
Konservatif (PDIP, TNI/Polri)	Tidak setuju bikameral yang kuat

Sumber : Diolah dari Buku Valina Singka Subekti menyusun konstitusi transisi

### **B. Pengawasan Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

#### 1. Pengawasan Terhadap Rancangan Peraturan Daerah

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik dalam penjelasannya diterangkan bahwa melindungi segenap Bangsa Indonesia dan Seluruh Tumpah Darah Indonesia dengan berdasarkan persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.<sup>63</sup> Dalam Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 18 ayat 1 berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu

<sup>62</sup> *Ibid*, Hlm 154

<sup>63</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, 2002, Hlm 3.

dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia diarahkan untuk peningkatan daya saing daerah dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.<sup>64</sup>

Disamping Pemerintahan Daerah adalah bagian untuk terselenggaranya pemerintahan negara, adalah bagian penting dalam rangka pembinaan dan pengawasan pemerintahan daerah sehingga harus berjalan sesuai dengan yang direncanakan dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>65</sup>

Implikasi NKRI adanya pengawasan yang dilakukan terhadap Perda, Keputusan kepala daerah dan juga segala kegiatan pemerintah daerah. Pengawasan itu dilakukan agar tidak terjadi praktik negara dalam negara karena dalam negara kesatuan tidak ada yang lepas dan sejajar. Pengawasan adalah sebagai suatu proses untuk mengetahui pekerjaan yang telah dilaksanakan

---

<sup>64</sup>HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 37.

<sup>65</sup>Utang Rosidin, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*, CV Pusaka Setia, Bandung, 2015. Hlm 329

kemudian dikoreksi pelaksanaan pekerjaan tersebut agar sesuai dengan yang semestinya atau telah ditetapkan.<sup>66</sup>

Pengujian yang dilakukan oleh lembaga eksekutif disebut *executive review*. Pengujian ini berkaitan dengan aspek legalitas dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif misalnya Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri, apakah bertentangan tidak dengan Peraturan Perundang-undangan tingkat atasnya yang merupakan sumber dari pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Termasuk dalam pengertian *executive review* adalah pengujian yang dilakukan terhadap Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah (Perda dan Peraturan pelaksanaannya). Khusus pengujian Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah ini erat kaitannya dengan teori pemencaran kekuasaan dalam bentuk desentralisasi atau otonomi daerah. Bahkan dalam beberapa UU Pemerintahan Daerah yang pernah atau sedang berlaku di Indonesia diatur pula pengujian terhadap rancangan Peraturan Daerah (*executive preview*) dalam rangka pengawasan dan pembinaan penyelenggaraan otonomi daerah (pengawasan preventif).<sup>67</sup>

Pengawasan Preventif adalah pengawasan terhadap Perda dan keputusan kepala daerah ketika masih berbentuk rancangan setelah dilaksanakan pengawasan kemudian pengesahan barulah peraturan itu berlaku. Tahapan pengawasan preventif yang lazim disebut atau diistilahkan mekanisme “*Eksekutif Preview*” Perda. Sesuai dengan syarat yang diberikan oleh Pasal 250 undang-

---

<sup>66</sup>Amran Saudi, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan Di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014. Hlm 79

<sup>67</sup> Machmud Aziz, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 5 Oktober. Hlm 142

undang Nomor 23 Tahun 2014 maka secara formil dan materiil tindakan pengujian (*eksekutif review*) Perda oleh pemerintah termasuk Perda yang masuk dalam kelompok khusus yang harus melewati pintu atau mekanisme “*eksekutif preview*” terlebih dahulu, pada prinsipnya mempunyai 3 (tiga) standar normatif atau batu uji yang digunakan yakni : Pertama, apakah pembentukan dan pemberlakuan sebuah perda tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ataukah tidak. Kedua, untuk memastikan keberlakuan Perda tersebut tidak kontras dengan kepentingan umum. Ketiga, implementasi Perda tersebut dapat dipastikan tidak melanggar nilai-nilai atau norma kesusilaan.<sup>68</sup>

Setelah raperda lolos dari instrumen *eksekutif preview*, kepala daerah melakukan pengesahan menjadi perda. Ketika telah ditetapkan menjadi perda, pengawasan yang bermaksud melihat kesesuaian materi perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dilakukan secara represif oleh Mahkamah Agung dengan instrumen *judicial review*.<sup>69</sup> Jadi, pengawasan preventif itu dilakukan yaitu sesudah Perda atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan, tetapi sebelum Peraturan dan Keputusan itu berlaku. Bagi Perda khususnya pengawasan preventif dilakukan sesudah perda itu ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD tetapi sebelum Perda itu

---

<sup>68</sup>King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung Dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016. Hlm 214

<sup>69</sup>Umbu Rauta, *Rekonstruksi Sistem Pengujian Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Sesuai Amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang 2015, Hlm 12

diundangkan.<sup>70</sup> Sebagaimana pengawasan preventif terkait evaluasi Rancangan Peraturan Daerah telah diatur oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagai berikut.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Pajak dan Retribusi di evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri. Adapun Mekanismenya Setelah Rancangan Peraturan Daerah disetujui secara bersama DPRD dan Gubernur tapi belum ditetapkan menjadi Perda. Dalam waktu paling lama 3 hari setelah disetujui bersama Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jenderal paling lama 3 hari Sekretaris Jenderal menyampaikan kepada Direktur Jenderal Bina Keuangan untuk di evaluasi dan berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.

Rancangan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan RPJPD, Rencana RPJMD, Tata Ruang Provinsi setelah mendapat persetujuan bersama DPRD dan Gubernur tetapi belum ditetapkan menjadi Perda. Paling lama 3 hari Gubernur menyampaikan Rancangan itu untuk di evaluasi kepada Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jenderal paling lama 3 hari menyampaikan kepada Direktur Jenderal Bina Pembangunan untuk di evaluasi dan berkoordinasi dengan Menteri urusan Pemerintahan bidang tata ruang. Terkait Rancangan Peraturan Daerah tentang pembangunan industri Direktur Jenderal Bina Pembangunan berkoordinasi dengan Menteri Bidang Pembangunan.

---

<sup>70</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cet 3, Nusa Media, Bandung, 2012. Hlm 130

Hasil evaluasi ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri. Apabila hasil evaluasi menyatakan bahwa Rancangan Perda Provinsi sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan dilanjutkan dengan pemberian nomor register. Jika hasil evaluasi bahwa rancangan Peraturan Daerah bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan. Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) Hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

Kemudian Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten dan/atau Kota berkaitan dengan yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Pajak dan Retribusi setelah mendapat persetujuan bersama DPRD Kabupaten dan/atau Kota dan Bupati dan/atau Walikota tetapi belum ditetapkan menjadi Perda di evaluasi oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Hasil evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dikonsultasikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jenderal paling lama 3 hari Sekretaris Jenderal menyampaikan kepada Direktur Jenderal Bina Keuangan untuk di evaluasi dan berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.

Rancangan Peraturan Daerah terkait dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Tata Ruang Kabupaten dan/atau Kota setelah mendapat persetujuan bersama DPRD Kabupaten dan/atau Kota dan Bupati dan/atau Walikota tetapi belum ditetapkan menjadi Perda di evaluasi oleh Gubernur

Sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Hasil evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dikonsultasikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jenderal paling lama 3 hari Sekretaris Jenderal menyampaikan kepada Direktur Jenderal Bina Pembangunan untuk di evaluasi dan berkoordinasi dengan Menteri urusan Pemerintahan bidang tata ruang. Terkait Rancangan Peraturan Daerah tentang pembangunan industri Direktur Jenderal Bina Pembangunan berkoordinasi dengan Menteri Bidang Pembangunan.

Konsultasi yang dimaksud diatas merupakan Pengkajian oleh Menteri Dalam Negeri terhadap hasil evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Hasil evaluasi ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Apabila hasil evaluasi menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten dan/atau Kota sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan dilanjutkan dengan pemberian nomor register. Jika hasil evaluasi dinyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan. Bupati bersama DPRD Kabupaten/Kota melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

Setiap Rancangan Peraturan Daerah yang di evaluasi maupun yang tidak di evaluasi sebelum ditetapkan menjadi Perda diberi nomor register. Untuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi pemberian nomor register dilakukan oleh Direktur Produk Hukum Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri. Untuk pemberian nomor register Rancangan Perda

Kabupaten dan/atau Kota dilaksanakan oleh Pimpinan Perangkat Daerah yang membidangi hukum Provinsi. Rancangan Peraturan Daerah yang belum mendapatkan nomor register belum dapat ditetapkan oleh Kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembar daerah. Rancangan Perda Provinsi yang telah diberikan noreg dikembalikan kepada Gubernur dan untuk Perda Kabupaten dan/atau Kota dikembalikan kepada Bupati dan/atau Walikota untuk dilakukan penetapan dan pengundangan. Pemberian nomor register ini dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah Rancangan Peraturan daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah sebelum dilakukan penetapan dan pengundangan.

#### **Analisa**

Sebagaimana Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Pasal 103 Ayat (1) yang berbunyi : “Rancangan Peraturan Daerah yang belum mendapatkan noreg belum dapat ditetapkan Kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran Daerah”. Pemberian nomor register untuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diberikan oleh Direktorat Produk Hukum Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri dan untuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten dan/atau Kota diberikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi hukum Provinsi. Dengan adanya pemberian nomor register ini menambah organ atau lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah serta memperluas kewenangan Pemerintah dalam pengawasan preventif yang merupakan penentu ditetapkan dan diundangkan Rancangan Peraturan Daerah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Menurut penulis tidak tepat jika Rancangan Peraturan Daerah yang belum mendapatkan noreg belum dapat ditetapkan oleh Kepala Daerah dan belum dapat diundangkan karena berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 78 dan Pasal 79 yaitu Rancangan Peraturan Daerah yang sudah disetujui bersama Oleh DPRD Provinsi dan Gubernur dalam jangka waktu 7 hari Pimpinan DPRD Provinsi menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah itu kepada Gubernur. Setelah disampaikan tapi tidak ditetapkan dengan membubuhi tandatangan oleh Gubernur maka dalam jangka waktu yaitu selama 30 hari sejak Rancangan Perda telah disetujui bersama oleh Gubernur dan DPRD Provinsi Rancangan Perda Provinsi tersebut telah sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

Kesimpulannya menurut penulis untuk mendapatkan nomor register merupakan tanggungjawab Kepala Daerah sebelum jangka waktu 30 hari rancangan Perda sudah ada nomor registernya. Namun jika belum mendapatkan noregnya dengan jangka waktu 30 hari setelah Rancangan Perda mendapat persetujuan bersama Rancangan Perda sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

## 2. Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah

Pengawasan represif dilakukan setelah pengawasan preventif adapun dalam pelaksanaan pengawasan ini lebih besar daya campur daerah. Pengawasan preventif mengandung prasyarat agar keputusan Daerah dibidang atau yang mengandung sifat tertentu dapat dijalankan pembatasan terhadap pengawasan preventif lebih ketat dibanding dengan pengawasan represif. Salah satu bentuk

pembatasan adalah dengan cara menentukan atau mengatur secara pasti macam atau jenis Keputusan Daerah yang memerlukan pengawasan.

Apabila Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah yang bersangkutan dalam waktu satu bulan terhitung mulai saat pemberitahuan penolakan, pengesahan itu diterima dan dapat mengajukan keberatan kepada Pejabat setingkat lebih di atas dari Pejabat yang menolak. Penolakan pengesahan Perda dan atau Keputusan Kepala Daerah oleh Pejabat yang berwenang diberitahukan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan disertai alasan-alasan. Pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum, baik dalam bidang otonomi maupun tugas pembantuan. Pengawasan represif dilaksanakan dalam bentuk penangguhan/penundaan (*Schorsing*) dan pembatalan (*Vernetiging*). Penangguhan bukanlah suatu pranata yang berdiri sendiri disamping atau diluar pranata pembatalan.

Selama penyidikan atas keputusan yang diminta untuk dibatalkan maka Peraturan tersebut ditangguhkan berlakunya. Pembatalan keputusan alat kelengkapan *Gemeente* dan Provinsi tidak hanya terjadi melalui pengawasan represif, tapi dapat juga melalui *Administratie Beroep*. Ada kemungkinan pembatalan melalui *Administratie Beroep* merupakan salah satu pembatasan terhadap pelaksanaan keputusan tertentu dapat diminta pembatalan kepada badan peradilan maka tidak dapat dibatalkan melalui pengawasan represif.<sup>71</sup> Pengawasan represif menyangkut penangguhan atau pembatalan Perda yang

---

<sup>71</sup>Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah*, Total Media, Yogyakarta, 2010. Hlm 59

bertentangan dengan kepentingan umum atau Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi.<sup>72</sup>

Untuk membedakan antara pembatalan melalui pengawasan represif dan pembatalan melalui perkara pembatalan melalui pengawasan represif disebut pembatalan spontan. Disebut pembatalan spontan karena pihak yang berwenang membatalkan dapat mengambil inisiatif sendiri tanpa menunggu pihak ketiga yang berkepentingan atas pembatalan atau perlu dilindungi oleh pembatalan tersebut. Pada umumnya dapat dikatakan bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk keputusan Kepala Daerah dan Perda, merupakan akibat mutlak dari keberadaan Negara Kesatuan. Dalam Negara Kesatuan tidak mengenal bagian yang sejajar atau lepas dengan Negara, tidak mungkin ada Negara di dalam Negara.<sup>73</sup>

Dalam kaitan dengan pengawasan represif Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum atau dibatalkan. Sepanjang Perda bertentangan dengan UUD, Tap MPR dan Undang-undang akan batal demi hukum atau mesti dibatalkan. Tidak demikian halnya dengan Peraturan Perundang-undangan lain. Apabila Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-undang ternyata mengatur hal-hal dibidang otonomi atau tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga Daerah, maka peraturan itulah yang seharusnya dibatalkan bukan Perda dengan alasan mengatur tanpa wewenang (*ultra vires*).<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup>C.S.T, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Cet 4, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2011. Hlm 155

<sup>73</sup>*Ibid*, Hlm 60

<sup>74</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Op.Cit. Hlm 134

Di Indonesia, *eksekutif review* diwujudkan dalam bentuk pengujian terhadap Perda yang dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri. *Eksekutif review* merupakan bagian dari sistem pengawasan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, khususnya pengawasan terhadap produk legislasi daerah. Pengawasan terhadap Produk Legislasi Daerah (Perda) dilakukan agar materi muatan sebuah Perda tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum serta kesusilaan. Ketentuan mengenai pengujian peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan daerah, di era otonomi daerah ternyata tidak konsisten antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain. Perdebatan mengenai berlakunya *judicial review* dan *eksekutif review* terhadap Perda menjadi pertanyaan tersendiri mengingat Perda di era otonomi daerah saat ini adalah produk kepala daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom.<sup>75</sup>

Pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda dan Keputusan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau Peraturan Perundang-undangan lainnya.<sup>76</sup> Mekanisme dalam pembatalan ini dapat disebut sebagai mekanisme pengujian juga, tetapi tidak dilakukan oleh lembaga kehakiman (*Judiciary*) ataupun Legislator, melainkan oleh lembaga Pemerintahan Eksekutif tingkat atas (pusat).

---

<sup>75</sup> Johan Jasin, Sutrisno S. Ade, *Kewenangan Pemerintah Membatalkan Peraturan Daerah*, Indonesian Journal Of Legality Of Law, Vol 4 No. 2 August 2018. Hlm 220

<sup>76</sup> Deddy Supriady Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggara Pemerintahan Daerah*, Cet 5, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004. Hlm 29

Akan tetapi, barometer yang dipakai oleh lembaga penguji untuk penilai atau pengukur, dalam hal ini Pemerintah Pusat, bukanlah Undang-Undang Dasar, tetapi hanya undang-undang. Alasan pembatalan Peraturan-peraturan Daerah itu semata-mata karena Peraturan-peraturan Daerah itu dinilai melanggar ketentuan Undang-undang yang lebih tinggi derajatnya dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Karena itu, pengujian demikian itu tidak dapat disebut sebagai pengujian konstitusional (*constitutional review*).

Pembatalan Perda dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagai berikut: Perda Provinsi yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri membentuk tim pembatalan Perda. Tim ini berasal dari lingkup Kementerian Dalam Negeri. Usulan pembatalan Perda bisa berasal dari Perseorangan, Kelompok Masyarakat, Instansi Pemerintah, Badan Hukum dan juga temuan dari tim.

Kemudian tim melakukan pengkajian terhadap Perda tersebut bersama para Pakar/Ahli Kementerian/Lembaga/Instansi terkait sesuai kebutuhan dalam waktu 30 hari. Jika dalam pengkajian ditemukan bahwa Perda tersebut tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum serta kesusilaan maka diterbitkan surat oleh Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri pernyataan sesuai kepada Gubernur.

Namun, jika Perda tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan maka Menteri Dalam Negeri menetapkan keputusan Mendagri tentang pembatalan Perda Provinsi. Jika Perda dibatalkan keseluruhan materi muatan dalam waktu paling lama 7 hari sejak keputusan pembatalan diterima Gubernur harus menghentikan pelaksanaan Perda. Kemudian Gubernur bersama DPRD Provinsi harus mencabut Perda tersebut, dan apabila pembatalan Perda tersebut hanya sebagian dari materi maka Gubernur bersama DPRD provinsi merubah Perda Provinsi tersebut.

Apabila Gubernur dan DPRD Provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dibenarkan bahwa Perda itu tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, serta kesusilaan dapat mengajukan keberatan kepada Presiden melalui Sekretaris Negara paling lama 14 hari sejak diterminya keputusan pembatalan itu. Dalam hal alasan keberatan tidak dikabulkan seluruhnya Presiden melalui Sekretaris Negara menyatakan keputusan Menteri Dalam Negeri tetap berlaku. Kemudian apabila alasan keberatan di kabulkan seluruhnya Presiden melalui Sekretaris Negara membatalkan seluruh materi muatan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang pembatalan Perda Provinsi dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam hal alasan keberatan dikabulkan sebagian maka sebagian materi muatan keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Perda Provinsi yang tidak dikabulkan tetap berlaku. Jika Pemerintahan Daerah masih memberlakukan Perda Provinsi yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri akan dikenakan sanksi

administratif kepada Gubernur dan DPRD Provinsi berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan sebagaimana yang telah diatur dalam PUU selama 3 bulan.

Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Sekretaris Daerah atas nama Gubernur membentuk tim pembatalan Perda. Tim ini keanggotaannya berasal dari lingkup Perangkat Daerah Provinsi. Adapun usulan pembatalan Perda bisa berasal dari perseorangan, kelompok masyarakat, instansi pemerintahan, badan hukum dan temuan tim pembatalan daerah. Usulan itu dilakukan pengkajian oleh tim bersama para Pakar/Ahli, Kementerian/Instansi terkait sesuai kebutuhan. Pengkajian dilakukan oleh tim paling lama yaitu dalam 30 hari sejak diterimanya usulan itu.

Apabila dalam pengkajian ditemukan jika Perda tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan diterbitkan surat Sekretaris Daerah atas nama Gubernur perihal pernyataan sesuai. Apabila dalam pengkajian ditemukan bahwa Perda tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan ditetapkan keputusan Gubernur terkait pembatalan Perda Kabupaten/Kota. Jika Perda dibatalkan keseluruhan materi muatan paling lama dalam waktu 7 hari sejak keputusan pembatalan diterima Bupati dan/atau Walikota harus menghentikan pelaksanaan Perda. Bupati dan/atau Walikota bersama DPRD Kabupaten dan/atau Kota harus mencabut Perda tersebut. Dan apabila pembatalan Perda tersebut hanya sebagian dari materi maka Bupati dan/atau Walikota bersama DPRD Kabupaten dan/atau Kota merubah Perda tersebut.

Jika Pemerintahan Daerah Kabupaten dan/atau Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dibenarkan bahwa Perda itu tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, serta kesusilaan dapat mengajukan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri melalui melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah paling lambat 14 hari sejak diterima keputusan pembatalan Perda Kabupaten dan/atau Kota. Dalam hal alasan tidak dikabulkan seluruhnya Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah menyatakan keputusan Gubernur tetap berlaku. Kemudian apabila alasan keberatan di kabulkan seluruhnya Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah membatalkan seluruh materi muatan keputusan Gubernur tentang pembatalan Perda Kabupaten dan/atau kota dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam hal alasan keberatan dikabulkan sebagian maka sebagian materi muatan keputusan Gubernur tentang pembatalan Perda Kabupaten dan/atau Kota yang tidak dikabulkan tetap berlaku. Jika Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten dan/atau Kota yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan maka Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah membatalkan Perda Kabupaten dan/atau Kota setelah memberi surat peringatan pertama dan kedua kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Direktur Jenderal Otonomi Daerah, Direkur Bina Keuangan, Direktur Bina Pembangunan atas nama Menteri Dalam Negeri melakukan pemantauan terhadap tindaklanjut evaluasi dan pembatalan Perda Provinsi. Gubernur yaitu sebagai

Wakil Pemerintah Pusat melakukan pemantauan terhadap tindaklanjut evaluasi dan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten dan/atau Kota dan melaporkan hasil pemantauan tersebut kepada Menteri Dalam Negeri paling sedikit dalam waktu 3 bulan atau sewaktu-waktu jika diperlukan.

Jimly Asshiddiqie, “Perda sebagai hasil kerja Kepala Daerah dan (DPRD) tidak dapat dibatalkan oleh keputusan sepihak dari pemerintah pusat begitu saja”. Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie berpendapat, bahwa sudah tidak seharusnya pemerintah pusat diberi kewenangan oleh Undang-Undang untuk mencabut Peraturan daerah sebagaimana diatur oleh Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, tetapi yang berwenang menguji Peraturan daerah adalah Mahkamah Agung sebagaimana ketentuan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>77</sup>

Sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga dijelaskan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.<sup>78</sup>

Pengundangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadikan keberadaan *eksekutif review* dapat digugat kembali, khususnya terhadap mekanisme pembatalan

---

<sup>77</sup> Johan Jasin, Sutrisno S. Ade, *Kewenangan Pemerintah Membatalkan Peraturan Daerah*, Op.Cit. Hlm 221

<sup>78</sup> Pasal 9 Ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri. Hal ini disebabkan rumusan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi bahwa dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Di dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, peraturan daerah merupakan salah satu Peraturan Perundang-undangan yang tata urutannya di bawah Undang-undang. Sebagaimana ditafsirkan bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga yang dapat melakukan pengujian Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, maka Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 seharusnya juga dimaknai sama. Itu artinya pengujian terhadap perda yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, atau asusila baik itu secara formil maupun materil, hanya dapat dilakukan di Mahkamah Agung.<sup>79</sup>

### **C. Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Dan Implikasinya**

#### **1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015**

Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Menyatakan frasa “Perda Kabupaten/Kota” dalam Pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan (8) frasa “Perda Kabupaten/Kota dan/atau” dan frasa “penyelenggara Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan” frasa “Perda Kabupaten/Kota atau” dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik

---

<sup>79</sup> *Ibid*, Hlm 221-222

Indonesia Nomor 5587) bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>80</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 ini hanya mengabulkan pengujian Pasal 251 ayat (2), (3), (4) dan (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diajukan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) bersama 45 Pemerintah Kabupaten Mahkamah menyatakan aturan mekanisme pembatalan Perda Kabupaten dan/atau Kota oleh Gubernur dan Menteri dalam Negeri inkonstitusional. Kemudian terhadap putusan mahkamah ini sepanjang mengenai Perda Kabupaten/Kota , terdapat empat hakim konstitusi yaitu Arief Hidayat, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati dan Manahan MP sitompul memilik perbedaan pendapat (*dissenting opinion*).<sup>81</sup>

Pertama, Indonesia menganut sistem satu kesatuan hukum antara Pusat dan Daerah. Kedua, kewenangan membentuk Perda merupakan bentuk kewenangan atribusi. Ketiga, Presiden sebagai penanggung jawab tertinggi Pemerintahan mempunyai kewenangan mengambil tindakan terhadap produk hukum penyelenggara Pemerintahan yang mengandung cacat. Keempat, Presiden berkepentingan memastikan penyelenggaraan Pemerintahan di bawah tanggung jawabnya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan,

---

<sup>80</sup> Lihat Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Tentang Pembatalan Perda Kabupaten/Kota. Hlm 211

<sup>81</sup>M. Nur Sholikin, *Penghapusan Kewenangan Pemerintah Untuk Membatalkan Perda; Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif Dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil MA*, Jurnal *Rechtsvinding* Media Pembinaan Hukum Nasional , 12 Mei 2017. Hlm 2, Diakses Tanggal 16 Februari 2019

kepentingan umum dan kesusilaan. Sehingga pemberian kewenangan kepada Menteri dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat membatalkan Perda dinilai konstitusional.<sup>82</sup>

Kelima, materi muatan Perda adalah materi yang bersubstansikan urusan Pemerintahan. Sedangkan urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden. Sehingga dengan logika ini, apabila pembatalan perda oleh Presiden melalui Mendagri dan Gubernur dianggap sebagai norma yang inkonstitusional maka sama artinya enggan mengatakan bahwa Pemerintahan Daerah bukan bagian dari kekuasaan Pemerintahan yang tanggung jawab terakhirnya ada di tangan Presiden. Keenam, pembatalan Perda merupakan bagian dari kekuasaan Eksekutif dan tidak dimaksudkan menggantikan kewenangan *Judicial Review*. Pihak yang merasa dirugikan masih dapat mengajukan *Judicial Review*.<sup>83</sup>

Mayoritas sederhana (*Simple Majority*) dengan perbandingan 5 (suara) telah cukup untuk mengambil keputusan apakah mengabulkan atau menolak permohonan. Pendapat hakim yang berbeda (*Dissenting Opinion*), jika Hakimnya menghendaki dapat dimuat dalam putusan. Garis yang harus dipedomani dalam hal yang menyangkut etik dalam mengemukakan perbedaan pendapat adalah pendapat berbeda harus dituliskan dengan menghormati putusan mayoritas Mahkamah Konstitusi.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> *Ibid*, Hlm 2

<sup>83</sup> *Ibid*, Hlm 3

<sup>84</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Cet 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. Hlm 208

Dalam hal demikian maka tugas untuk menyusun Rancangan Putusan akan diserahkan pada salah seorang Hakim yang menyetujui pendapat mayoritas. Rancangan Putusan yang dibuat kemudian disajikan didepan rapat pleno untuk diperhalus. Setelah disetujui, Rancangan Putusan yang demikian akan dibacakan dihadapan sidang yang terbuka untuk umum. Setelah pengumuman putusan tersebut, maka putusan akan ditandatangani kesembilan Hakim beserta Panitra pengganti.<sup>85</sup>

## 2. Putusan Mahkamah Konstitusi Bernomor 56/PUUXIV/2016

Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Menyatakan frasa “Perda Provinsi” dalam Pasal 251 ayat (1), (4), (5) dan (7) frasa “Perda Provinsi” dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>86</sup>

## 3. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Agung merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 dan termasuk lembaga tinggi Negara di NKRI yang merupakan pengadilan tertinggi dari semua lingkungan peradilan yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh Pemerintah (Eksekutif) dan

---

<sup>85</sup> *Ibid*, Hlm 208

<sup>86</sup> Lihat Amar Putusan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pengujian Pasal 251 Ayat (5), (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi. Hlm 102

pengaruh lainnya.<sup>87</sup> Kehadiran Mahkamah Agung dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu lembaga kekuasaan kehakiman, pada dasarnya merupakan bagian dari keinginan untuk mewujudkan Indonesia sebagai suatu Negara hukum (*Rechtsstaat*). Oleh karena, Negara hukum tidak akan terwujud sebelum diadakannya lembaga yang khusus melaksanakan kekuasaan di bidang hukum itu sendiri atau disebut juga bidang kehakiman. Hal yang sama juga dimaksudkan oleh Montesquieu untuk memisahkan lembaga Yudikatif dari lembaga-lembaga kekuasaan lainnya.<sup>88</sup>

Mekanisme pembatalan Perda di Mahkamah Agung yaitu melalui hak uji materil (*Judicial Review*) harus ada pemohon yang menduga bahwa Peraturan tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Adapun pemohon itu adalah Perseorangan Warga Negara Indonesia, kesatuan Masyarakat Hukum Adat, Badan Hukum Publik dan Badan Hukum Privat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung. Permohonan diajukan ke Mahkamah Agung baik dengan cara langsung diajukan ke Mahkamah atau diajukan ke Mahkamah Agung melalui Pengadilan Negeri di wilayah hukum tempat kedudukan tergugat.<sup>89</sup>

Pengujian Perda merupakan implikasi dari pengawasan Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam prakteknya, Undang-undang Pemerintah Daerah memberikan

---

<sup>62</sup> Inu Kencana Syafie, *Ilmu Pemerintahan*, Edisi Revisi Kedua, Mandar Maju, Bandung, 2013. Hlm 208

<sup>88</sup> Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintah Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004. Hlm 21

<sup>89</sup> Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006. Hlm 32

kewenangan menguji Perda kepada pemerintah (*Executive Review*) melalui Gubernur untuk menangguhkan atau membatalkan setiap Perda di tingkat Kabupaten dan/atau Kota yang dianggap bermasalah. Hal ini menimbulkan adanya ketidakharmonisan antara Peraturan yang lebih rendah dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dengan adanya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUUXIV/2016 pemerintah pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan Perda Provinsi. Dalam hal ini juga mengakibatkan implikasi secara yuridis dengan hilangnya kewenangan Gubernur melakukan pembatalan Perda Kabupaten dan/atau Kota.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 telah mengakhiri dualisme pengujian Perda yang selama ini menjadi sorotan. Dan yang dimaksudkan dualisme pengujian disini adalah terdapatnya dua lembaga yang dapat menguji Perda yang sudah ditetapkan oleh DPRD dan Kepala Daerah yaitu lembaga yudisial Mahkamah Agung dan lembaga Eksekutif Kementerian Dalam Negeri. Dengan dinyatakan inkonstitusional Pasal 251 ayat (1) dan (2) yang menjadi dasar yuridis untuk menguji Perda, maka Kementerian Dalam Negeri tidak lagi berwenang menguji Perda melalui *Executive Review*. Sehingga hanya Mahkamah Agung yang berwenang melakukan pengujian terhadap Perda melalui *Judicial Review*.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup>Yasin Dan Yuswanto, *Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016*, Jurnal Konstitusi Volume 15 Nomor 4 Desember 2018. Hlm 723

Putusan ini terlihat mengembalikan nyawa pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang kepada Mahkamah Agung. Namun jika dianalisa secara mendalam putusan ini berlaku untuk perda provinsi dan perda kabupaten/kota sedangkan untuk keputusan kepala daerah pemerintah pusat masih berwenang membatalkannya.<sup>91</sup>

Kemudian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 terkait pembatalan Perda Kabupaten dan/atau Kota serta Provinsi merupakan kewenangan Mahkamah Agung dengan demikian Gubernur dan DPRD Provinsi tidak dapat lagi mengajukan keberatan kepada Presiden atas pembatalan Perda Provinsi begitu juga dengan Bupati dan/atau Walikota dan DPRD Kabupaten dan/atau Kota tidak dapat lagi mengajukan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri atas pembatalan Perda Kabupaten dan/atau Kota. Juga menghilangkan sanksi administratif yaitu jika DPRD dan Kepala Daerah tidak mencabut Perda yang sudah dibatalkan Pemerintah pusat akan dikenai sanksi yaitu tidak dibayarkan hak-hak berupa keuangannya selama 3 bulan.

---

<sup>91</sup>Wahyu Tri Hartomo, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, Dan Peraturan Bupati/Peraturan Walikota*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 15 No.2 - Juli 2018. Hlm 35

### BAB III

#### EKSISTENSI KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM MELAKUKAN PEMANTAUAN DAN EVALUASI TERHADAP RANCANGAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD

##### A. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD

Dalam sistem demokrasi dan Negara hukum modern, sudah umum diketahui bahwa kekuasaan Negara dibagi dan dipisahkan-pisahkan antara cabang-cabang kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Pada pokoknya kekuasaan untuk atau membuat aturan dalam kehidupan bernegara dikonstruksikan berasal dari rakyat yang berdaulat yang dilembagakan dalam organisasi Negara di lembaga Legislatif sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat.<sup>92</sup>

Ada dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal yaitu teori mandat dan teori kebebasan. Dalam teori mandat wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini menguntungkan karena wakil dapat di kontrol terus menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil. Dalam teori kebebasan wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat oleh terwakili menurut teori ini, si wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta

---

<sup>92</sup> Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010. Hlm s147

memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat.<sup>93</sup>

Ketika pertama kali didirikan pada tahun 1945, struktur Parlemen Negara kita di idealkan berkamar tunggal (*Unikameral*) tetapi dengan variasi yang dikaitkan dengan dengan teori kedaulatan Rakyat yang dibayangkan dapat diorganisasikan secara total kedalam suatu organ bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis ini yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan pelaku sepenuhnya kedaulatan Rakyat itu, sehingga diidealkan menjadi lembaga yang tertinggi dalam bangunan organisasi Negara.<sup>94</sup>

Amandemen UUD 1945 mengubah hubungan antar lembaga Negara dari yang vertikal-struktural menjadi horizontal-fungsional sehingga tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. MPR yang semula merupakan lembaga tertinggi negara diturunkan derajatnya menjadi lembaga negara biasa yang sejajar dengan lembaga negara lainnya yaitu DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial.<sup>95</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 *junto* pasal 8 ayat (2) dan (3), MPR mempunyai kewenangan untuk (1) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, (2) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, (3) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil

---

<sup>93</sup>Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945; Sistem Perwakilan Di Indonesia Dan Masa Depan MPR*, Op.Cit. Hlm 54

<sup>94</sup>Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Negara Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015. Hlm 130

<sup>95</sup>Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Cet 7, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017. Hlm 375

Presiden menurut Undang Undang Dasar. (4) mengadakan sidang MPR untuk pelantikan atau pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>96</sup>

Keempat kewenangan tersebut sama sekali tidak tercakup dan terkait dengan kewenangan DPR ataupun DPD, sehingga sidang MPR untuk mengambil keputusan mengenai keempat hal tersebut sama sekali bukanlah sidang gabungan antara DPR dan DPD, melainkan sidang MPR sebagai lembaga tersendiri. Dari keempat kewenangan tersebut tidak satupun yang bersifat tetap. Perubahan dan penetapan Undang-Undang Dasar tentunya hanya akan dilakukan sewaktu-waktu.

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa keberadaan lembaga MPR itu merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen sebagai sistem tiga kamar (*Trikameralisme*) dewasa ini tidak ada satupun negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar ini. Keberadaan lembaga MPR adalah institusi ketiga dalam struktur Parlemen di Indonesia. Namun demikian meskipun MPR itu adalah kamar ketiga, sifat pekerjaan MPR itu sendiri tidaklah bersifat tetap, melainkan bersifat *Ad Hock*. Sebagai organ negara, lembaga MPR ini baru dapat dikatakan ada apabila fungsinya sedang bekerja (*In Action*). Dalam hal ini kita dapat membedakan antara pengertian MPR in book dengan MPR in action.<sup>97</sup>

DPD merupakan lembaga perwakilan yang terletak di pusat dan memiliki tugas untuk melakukan pengawasan terhadap politik serta pengelolaan negara. Oleh karena itu DPD dapatlah dipandang sebagai penyempurnaan atau koreksi sistem Utusan Daerah di MPR menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945

---

<sup>96</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Op.Cit. Hlm 125

<sup>97</sup> *Ibid*, Hlm 126

sebelum amandemen.<sup>98</sup> Peran DPD dalam sistem Perwakilan Indonesia merupakan Representasi Daerah (*Territorial Representation*) yang memperjuangkan dan membawa aspirasi serta kepentingan daerah dalam kerangka kepentingan nasional, sebagai imbalan atas dasar prinsip “*Checks And Balances*” terhadap DPR yang merupakan representasi politik (*Political Representation*) dari aspirasi dan kepentingan politik partai-partai politik dalam kerangka kepentingan nasional.

Filosofi dan semangat yang melandasi lahirnya DPD adalah memberikan perhatian dan peran yang lebih besar pada daerah dalam pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan demikian, berbagai aspirasi dan kepentingan Daerah dapat terwadahi dalam sebuah institusi yang memiliki efektifitas dalam peran dan fungsinya serta dapat tersalurkan dalam suatu mekanisme kelembagaan yang lebih spesifik dalam mengaktualisasikan kepentingan Rakyat.<sup>99</sup>

Kepentingan yang harus lebih diutamakan DPD dalam rangka perwakilan daerah, adalah kepentingan Daerah sebagai keseluruhan terlepas dari kepentingan individu-individu rakyat yang kepentingannya seharusnya disalurkan melalui DPR. Namun dalam pengertian kepentingan Daerah itu, tentunya tidak terlepas adanya kepentingan individu Rakyat yang hidup di Daerah-daerah. Misalnya penyelenggaraan kebijakan otonomi Daerah tidak boleh dipersempit maknanya

---

<sup>98</sup> Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia*, O.p.Cit. Hlm 90

<sup>99</sup> Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007. Hlm 56

hanya dalam berkaitan dengan otonomi Pemerintahan Daerah. Harus dibedakan antara pengertian otonomi Daerah dan Pemerintah Daerah.<sup>100</sup>

Kebijakan otonomi Daerah tidak hanya dimaksudkan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Pemerintah Daerah tetapi yang lebih penting adalah otonomi Rakyat Daerah dalam berhadapan dengan birokrasi pemerintahan secara keseluruhan. Oleh karena itu kepentingan Daerah yang diperjuangkan oleh Dewan Perwakilan Daerah sudah dengan sendirinya berkaitan dengan pula dengan kepentingan seluruh Rakyat didaerah-daerah

Kewenangan DPD menjadi isu paling strategis yang dibahas panjang lebar dalam pembahasan materi ini di Panitia *Ad Hock* 1 BP MPR dikarenakan hal itu akan menentukan kekuatan DPD, terutama apabila disandingkan dengan DPR yang sama-sama masuk rumpun kekuasaan legislatif. Hasil pembahasan di PAH 1 BP MPR akhirnya menyepakati rumusan sebagaimana tercantum dalam Pasal 22 D yang secara jelas menunjukkan konstitusi Indonesia menganut sistem bikameral yang lembut/lunak (*soft bicameralism*) dimana satu lembaga perwakilan memiliki kekuatan lebih kuat (DPR) dibanding lembaga perwakilan lainnya (DPD). Sebagai konsekuensinya lembaga perwakilan yang lebih lemah kekuatannya tersebut, yakni DPD hanya memiliki kewenangan terbatas.<sup>101</sup>

Kedudukan lembaga negara setelah amandemen UUD 1945 tidak adalagi lembaga negara tertinggi dan lembaga negara tinggi akan tetapi kedudukannya sejajar. Kewenangan yang dimiliki oleh DPD sebagai lembaga perwakilan

---

<sup>100</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Di Indonesia*, Cet 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2011. Hlm 153

<sup>101</sup>Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Cet 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2015. Hlm 74

terbatas sebagaimana yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yang akan dibahas dibawah ini. Padahal persyaratan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR, artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangan sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*).

102

Syarat untuk menjadi anggota DPD lebih berat dibanding menjadi anggota DPR sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Pasal 183 Ayat (1) yang berbunyi: Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat didalam daftar pemilih tetap sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang wajib mendapatkan dukungan paling sedikit 1.000 seribu) Pemilih; Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat didalam daftar pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang wajib mendapatkan dukungan paling sedikit 2.000 (dua ribu) Pemilih; Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat didalam daftar pemilih tetap lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang wajib mendapatkan dukungan paling sedikit 3.000 (tiga ribu) Pemilih; provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat di dalam daftar Pemilih tetap lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang wajib mendapatkan dukungan paling sedikit 4.000 (empat ribu) Pemilih; dan provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat di dalam daftar Pemilih

---

<sup>102</sup> Jimly Asshiddiqe, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Op.Cit. Hlm 121

tetap lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus mendapatkan dukungan paling sedikit 5.000 (lima ribu) Pemilih.

Kewenangan DPD berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD

- 1. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang berkaitan dengan Otonomi Daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan Daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.**

Aturan dasar yang mengatur kedudukan DPD dengan kewenangan yang dimilikinya serta objek dalam pengaturan terbatas adalah UUD NRI 1945. Keterbatasan tersebut dapat dilihat dalam rumusan Ayat (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR dan seterusnya, dengan adanya kata “dapat” berarti kewenangannya bersifat fakultatif, tidak melekat atau bukan merupakan suatu kewajiban kegiatan mengajukan Rancangan Undang-undang tersebut. Sedangkan DPR secara tegas diatur dalam Pasal 20A UUD NRI 1945 bahwa: DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dengan demikian dapat diartikan bahwa penggunaan kata “dapat” pada pasal 22D ayat (1), disamping DPD pemerintah/Presiden pun dapat mengajukan RUU tersebut.<sup>103</sup>

DPD “hanya” mempunyai kewenangan yaitu dapat mengajukan RUU tertentu ke DPR sebagaimana tercantum dalam pasal 22D ayat (1). Selanjutnya DPR lah yang menentukan nasib RUU tersebut, apakah akan dibahas lebih lanjut oleh DPR ataukah perjalanannya hanya cukup sampai pada penyerahan konsep tersebut dari DPD ke DPR.

---

<sup>103</sup>Hartati, *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah*, CV Trisar Mitra Utama, Jambi, 2018. Hlm 245

DPD memiliki Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU), usul pembentukan RUU di DPD dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya  $\frac{1}{4}$  dari jumlah anggotanya dan RUU tersebut bisa diajukan oleh PAH atau oleh PPUU. Dalam mengajukan usul pembentukan RUU itu tentu harus dilengkapi dengan latar belakang, pokok-pokok pikiran dan tujuannya, serta daftar nama, nama Provinsi, dan tanda tangan pengusul. Baik usul RUU maupun usul pembentukan RUU disampaikan kepada PPUU. Setelah usul pembentukan RUU itu diterima setelah itu Pimpinan dari PPUU menyampaikan usul tersebut kepada Pimpinan DPD. Pada saat paripurna berikutnya pimpinan sidang harus memberitahukan dan membagikan naskah usul RUU atau usul pembentukan RUU atau usul pembentukan RUU kepada anggota.<sup>104</sup>

Dalam sidang paripurna DPD lah menentukan RUU yang sudah diusulkan apakah diterima, ditolak atau diterima dengan dilakukan revisi. Sebelum diputuskan pengusul RUU diberi kesempatan untuk menyampaikan alasan-alasan terkait RUU yang diusulkannya dan anggota DPD juga diberikan kesempatan untuk menanggapi RUU itu. Jika diputuskan RUU itu diterima dengan revisi DPD menugaskan PPUU untuk melakukan pembahasan serta penyempurnaan terhadap RUU itu. Setelah RUU itu disempurnakan selanjutnya disampaikan kembali kepada Pimpinan DPD dan akan dikirim kepada pimpinan DPR dan Presiden disertai dengan penjelasan dan naskah akademisnya. Sedangkan jika keputusan sidang paripurna memutuskan memberikan yang diajukan tanpa perubahan, maka

---

<sup>104</sup>Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah, Kencana*, Jakarta, 2009. Hlm 46

usulan RUU tersebut langsung dikirimkan oleh pimpinan DPD ke pimpinan DPR dan Presiden.<sup>105</sup>

RUU yang disampaikan pimpinan DPD diterima Pimpinan DPR kemudian dalam sidang paripurna DPR menyampaikan kepada anggotanya terkait RUU dari DPD. Setelah diumumkan kepada anggota DPR, disampaikan surat kepada Pimpinan DPD bahwa RUU yang berasal dari DPD isi surat tersebut mengenai waktu diumumkannya RUU usulan DPD kepada anggota DPR dalam rapat paripurna DPR. Selanjutnya Bamus, komisi, atau baleg untuk membahas RUU usulan DPD tersebut. Badan yang ditunjuk tersebut (komisi atau baleg) akan mengundang anggota kelengkapan DPD untuk membahas RUU yang menjadi usulan DPD tersebut.<sup>106</sup>

## **2. DPD ikut membahas Rancangan Undang-Undang**

Kewenangan DPD ikut membahas RUU tertentu dan memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tertentu. kewenangan ini meskipun menunjukkan sifat terbatasnya kekuasaan DPD karena ia ikut membahas RUU tertentu dan memberikan pertimbangan atas RUU tertentu kepada DPR. Akan tetapi DPD mutlak diikuti sertakan dalam membahas RUU tertentu. DPD tidak boleh ditinggalkan meskipun anggota DPD nya tidak hadir. Secara formal haruslah ditunjukkan oleh DPR bahwa DPD diberikan kesempatan untuk hadir dalam membahas Rancangan Undang-undang tersebut.

Apabila DPR tidak memberikan kesempatan untuk ikut membahas RUU tertentu maka dapat diartikan bahwa DPR tidak melaksanakan kaidah UUD NRI

---

<sup>105</sup> *Ibid*, Hlm 47

<sup>106</sup> *Ibid*, Hlm 47

Tahun 1945. Kecuali dapat dibuktikan bahwa DPD menolak atau tidak mau ikut membahas RUU tertentu tersebut. Dalam beberapa pengalaman justru anggota DPD lah yang tak mau hadir karena mereka merasa tidak dihormati oleh anggota DPR juga karena malasnya anggota DPD dimana pembahasan suatu RUU cukup panjang atau anggota DPD lagi dalam pemilihannya.

Sebelumnya DPD ikut membahas RUU pada tingkat I yaitu dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, Rapat Badan Anggaran atau Rapat Panitia Khusus. Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan pengantar musyawarah, pembahasan inventarisasi masalah dan penyampaian pendapat mini. Namun, setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 DPD berhak dan/atau berwenang mengusulkan RUU tertentu dan ikut membahas RUU tertentu pada tingkat I dan tingkat II, dalam pengambilan keputusan RUU menjadi UU sama seperti sebelumnya DPD tidak memiliki kewenangan sama sekali.

Pembahasan Rancangan Undang-undang yang berlangsung antara DPR dan Presiden berdasarkan Tata tertib DPR berlangsung dalam 2 tingkatan, yakni pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat badan legislasi ataupun panitia khusus. Sedangkan pembahasan tingkat II dalam rapat paripurna DPR. Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan urutan, sebagai berikut:

1. Agenda awal pembahasan tingkat pertama biasanya diawali dengan menyepakati jadwal pembahasan antara DPR dengan pemerintah. Dan juga disepakati pula bahan-bahan yang digunakan selama proses pembahasan.

2. setelah terjadi kesepakatan tentang jadwal dan bahan yang digunakan dalam proses pembahasan, maka setiap fraksi diberikan kesempatan untuk memberikan pandangannya terhadap draf RUU serta proses yang akan digunakan didalam pembahasan RUU tersebut.
3. Pandangan fraksi-fraksi dan DPD jika rancangan undang-undang didalam lingkup wewenang DPD. Hal ini terjadi jika RUU berasal dari Presiden. Sedangkan RUU berasal dari DPR maka pembicaraan tingkat I didahului dengan pandangan dan pendapat Presiden atau pandangan Presiden dan DPD jika terkait dengan kewenangan DPD.
4. Tanggapan Presiden atas pandangan fraksi atau tanggapan pimpinan alat kelengkapan DPR atas pandangan Presiden. Biasanya jawabannya tidak final. Hal-hal yang masih belum mendapat tanggapan akan dibicarakan lebih lanjut dalam tingkat panitia kerja.
5. Pembahasan RUU oleh DPR dan Presiden berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

Kewenangan DPD dalam Pembahasan DIM yaitu DIM diajukan terlebih dahulu oleh DPD kemudian pengajuan DIM oleh Presiden, selanjutnya pembahasan DIM oleh DPR, DPD dan Presiden. Selanjutnya akan dihasilkan pendapat mini yaitu pendapat dari DPR, DPD dan Presiden lalu dilanjutkan dengan pembicaraan tingkat II yang akan membahas tentang laporan dari alat perlengkapan DPR Proses pembahasannya berisi pendapat mini DPR, DPD, Presiden dan hasil pembicaraan tingkat I. Selanjutnya DPD menyampaikan

pendapatnya pada sidang paripurna (pembahasan tingkat II). Penyampaian pendapat itu dilakukan sebelum memasuki tahap persetujuan terhadap RUU.<sup>107</sup>

Langkah terakhir dalam pembahasan RUU adalah pengesahan untuk mengambil keputusan. Keputusan diambil melalui suara bulat tapi jika tidak mendapat suara bulat maka akan dilakukan pengambilan suara dengan *voting* dari fraksi-fraksi dalam sidang paripurna. Setelah keputusan diambil kemudian RUU dibawa ke sekretariat negara untuk ditandatangani oleh Presiden sekaligus diberi nomor dan diundangkan.

Kedua kewenangan ini tidak memberikan kekuatan yang cukup bagi DPD untuk memaksa DPR mengakomodasi sikap dan pendapat DPD Terkait Rancangan Undang-undang tertentu. Dengan demikian DPD kurang optimal dalam memainkan peran sebagai lembaga Legislatif yang mewakili kepentingan daerah dikarenakan tingkat efektivitas hasil kerja DPD tidak tergantung kepada internal DPD, tetapi tergantung kepada lembaga diluar dirinya yaitu DPR.

Berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi, kedudukan DPD perlu di tempatkan dalam proses pembahasan Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi Daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan Daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22D ayat (2), UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedudukan DPD dalam proses pembahasan Rancangan Undang-undang

---

<sup>107</sup>Zahratul Idami, *Kewenangan DPD Setelah Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum No 63 Agustus 2014. Hlm 322

tersebut sampai pada “pembahasan tingkat pertama dan kedua” dan tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan.<sup>108</sup>

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa pada hakikatnya keberadaan DPD sebagai bagian dari badan Legislatif adalah untuk mewakili kepentingan daerah secara keseluruhan yang dalam hal ini Daerah Provinsi yang terbagi dalam daerah Kabupaten/Kota dan seluruh tingkatan yakni Kecamatan dan Desa tetapi setelah ditelaah dalam Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Maka DPD hanya dipandang sebagai instrumen pelengkap dari badan Legislatif, karena DPD tidak diberikan kewenangan atau memiliki kekuatan ‘memutus’ tetapi hanya sebagai lembaga ‘pengusul’ atau pemberi ‘pertimbangan’ atau ‘pembahas’. Dan bahkan hanya sebagai ‘tamu’ dalam pembentukan suatu Undang-undang.<sup>109</sup>

Dalam perspektif ini, maka DPD dibentuk bukan sebagai Badan Legislatif yang setara dengan DPR, walaupun kedudukan kelembagaan sama, disamping cara memilih anggotanya juga sama dengan DPR, karena DPD tidak diberikan kewenangan sebagai pemutus dalam menjalankan fungsi legislasinya. Maka secara substantif kehadiran DPD belum mampu sebagai lembaga Legislatif kecuali sebagai suplementasi kelembagaan Legislatif. Posisi yang lemah ini memberikan indikasi bahwa DPD tidak akan mampu mengakomodasi secara optimal aspirasi daerah atau rakyat di daerah yang diwakili.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Enny Nurbaningsih, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Dan Alternatif Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang*, *Mimbar Hukum*, Yogyakarta, Volume 27 Nomor 1 Februari 2015.

<sup>109</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, Imperium, Yogyakarta, 2013. Hlm 137

<sup>110</sup> *Ibid* Hlm 138

Oleh karena lembaga pemutus dalam bidang legislasi adalah DPR, dan DPD tidak diberikan ‘hak suara’ dalam bentuk ‘hak veto’ maka dengan sendirinya DPD secara kelembagaan dan politik pada posisi yang lemah. Kondisi ini, menjadikan lembaga Parlemen menurut UUD dan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur dibidang ini belum memenuhi aspirasi yang berkembang yaitu menjadikan Lembaga Legislatif dalam prinsip dua kamar.

Dengan demikian, jelaslah bahwa fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam legislasi itu hanyalah sebagai co-legislator disamping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sifat tugasnya hanya menunjang (*Auxiliary Agency*) terhadap tugas-tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu Undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan menjadi anggota DPD jauh lebih berat dibandingkan dengan persyaratan dukungan menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil Rakyat Daerah (*Regional Representatives*).

### **3. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang**

Rumusan kewenangan ini juga merupakan konsekuensi logis belaka dari kewenangan DPD yang terbatas sekaligus ketergantungan pelaksanaan hasil kerja DPD oleh lembaga diluar dirinya. Fungsi pengawasan DPD sebagaimana dirumuskan pada awal pasal ini sudah sangat baik dan tepat dikarenakan memang demikianlah salah satu fungsi DPD sebagai lembaga perwakilan. Dalam melakukan fungsi pengawasan kinerja pemerintahan DPD mempunyai

kewenangan penuh. Oleh karena itu, dibidang pengawasan DPD dapat lebih berkonsentrasi, sehingga keberadaannya dapat dirasakan efektivitasnya oleh masyarakat di daerah-daerah.<sup>111</sup> Namun rumusan yang baik tersebut menjadi berkurang nilainya karena hasil pengawasan tersebut tidak dapat dieksekusi sendiri oleh DPD, tetapi harus diserahkan kepada DPR.

Kedudukan hasil pengawasan yang dilakukan DPD dimata DPR adalah sebagai bahan pertimbangan bagi DPR untuk ditindaklanjuti kata “sebagai bahan pertimbangan” dan “untuk ditindaklanjuti” oleh DPR menunjukkan hasil kerja DPD tersebut hanya diposisikan sebagai bahan pertimbangan yang sudah tentu tidak ada keharusan bagi DPR untuk melaksanakannya atau menjadi bagian keputusan DPR. Namun dalam etika hubungan antar lembaga Negara, seyogyanya temuan-temuan DPD ditindaklanjuti oleh DPR untuk disampaikan kepada lembaga-lembaga penegak hukum. Apabila DPR tidak menindaklanjuti temuan DPD tersebut maka tidak dilarang DPD secara langsung menyampaikan pendapat DPD kepada penegak hukum.

#### **4. DPD Menerima Hasil Pemeriksaan Atas Keuangan Dari BPK**

Dalam pelaksanaan tugasnya BPK terikat erat dengan lembaga perwakilan. Ia tidak dapat menindaklanjuti hasil kerjanya sendiri tetapi menyerahkan hasil kerjanya tersebut kepada lembaga lain. Mekanisme ini sengaja disusun para perumus rancangan perubahan UUD 1945 sebagai bahan integral sistem *checks and balance* antar lembaga negara agar tidak ada lembaga yang terlalu dominan berkuasa.

---

<sup>111</sup>Jimly Asshidiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Op.Cit, Hlm 119

Hasil kerja BPK disampaikan kepada tiga lembaga negara yaitu DPR (Representasi Politik), DPD (Representasi teritorial), dan DPRD (representasi tingkat daerah). Penyerahan hasil kerja BPK tersebut menjadi bahan bagi ketiga lembaga perwakilan tersebut dalam melakukan fungsi pengawasan kepada pemerintah. Dengan adanya BPK maka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR, DPD dan DPRD, khususnya terhadap keuangan negara, menjadi jauh lebih ringan dan mudah serta lebih menyakinkan kebenarannya karena dilakukan oleh lembaga negara yang khusus dibentuk untuk kepentingan tersebut. Di sisi lain lembaga perwakilan tersebut memang tidak didesain untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara yang sama bobot, kualitas dan standarisasinya dengan yang dilakukan BPK.

Dengan bahan dari BPK berupa hasil kerja tersebut, DPR, DPD dan DPRD dapat melakukan fungsi pengawasan secara rinci dan komprehensif dalam bidang keuangan negara kepada pemerintah. Fungsi pengawasan tersebut dijalankan oleh lembaga perwakilan agar pengelolaan keuangan negara oleh aparat dan lembaga negara atau instansi pemerintahan dapat dilaksanakan sesuai ketentuan dan peruntukan dan tidak terjadi penyalahgunaan wewenang atau korupsi. DPD dapat menerima hasil pemeriksaan BPK ketentuan ini memberikan hak kepada DPD untuk menjadikan hasil laporan keuangan BPK sebagai bahan dalam rangka melaksanakan tugas dan kewenangan yang dimilikinya yaitu melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang APBN dan juga dijadikan sebagai bahan untuk mengajukan usul dan pertimbangan berkenaan dengan RUU APBN.

## 5. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR terkait pemilihan anggota BPK

Dalam melaksanakan kewenangan ini DPD bersinggungan dengan DPR sebagai lembaga yang memilih anggota BPK dan Presiden yang berwenang menetapkan anggota BPK. Pasal tersebut menunjukkan bahwa sesungguhnya DPD menjalankan fungsi deliberasi dalam rangka pemilihan jabatan publik. Namun demikian, yang perlu diperhatikan adalah pertimbangan yang diberikan oleh DPD tersebut memiliki daya ikat atau tidak terhadap pihak yang diberikan pertimbangan, yaitu DPR. Sebagai lembaga negara, kedudukan DPR dan DPD sebenarnya berada pada tingkatan yang sama, sebagaimana kedudukan lembaga Negara yang lain. Namun demikian, dalam realitanya tidak bisa disamakan antara kewenangan DPD dengan kewenangan DPR karena berbeda sangat jauh. Terkait fungsi deliberasi dalam pemilihan anggota BPK, pertimbangan yang diberikan oleh DPD sama sekali tidak memiliki daya ikat terhadap keputusan DPR.<sup>112</sup>

Dengan demikian sikap dan pendapat DPD tersebut tidak mengikat DPR dan DPR dapat tidak mengindahkan kehendak dan keinginan DPD tersebut. Walaupun hanya bersifat memberikan pertimbangan, kewenangan DPD tersebut minimal menjadi “penyeimbang” bagi DPR agar tidak sekehendak hati dalam menentukan anggota BPK.

---

<sup>112</sup> Firman Manan, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Cosmogov, Vol.1 No.1, April 2015. Hlm 57

## 6. DPD ikut menyusun Program Legislasi Nasional

Program legislasi nasional merupakan instrumen perencanaan dalam program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis sesuai dengan program pembangunan nasional dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang memuat skala prioritas program legislasi nasional tahunan, jangka panjang dan jangka menengah (5 tahun). Dengan adanya program legislasi nasional diharapkan dapat dilaksanakan secara terencana, sistematis, terarah, terpadu dan menyeluruh dalam pembentukan undang-undang baik yang berasal dari DPR, Presiden maupun DPD.<sup>113</sup>

Dengan demikian, prolegnas dapat dilihat baik sebagai atau materi hukum yang akan dibuat maupun sebagai instrumen atau mekanisme perencanaan hukum. Sebagai isi hukum Prolegnas memuat daftar rencana materi-materi hukum atau RUU yang akan dibentuk dalam periode tertentu guna meraih tahap tertentu pencapaian cita-cita bangsa dan tujuan negara, sedangkan instrumen perencanaan hukum prolegnas menentukan cara dan prosedur yang harus ditempuh agar pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan) itu tidak keluar dari landasan dan arah konstitusionalnya.<sup>114</sup>

Pada Tahun 2012 DPD menguji Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

---

<sup>113</sup> Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang Dan Perda*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011. Hlm 31

<sup>114</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Cet 2, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011. Hlm 33-34

terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Huruf G, Pasal 20 Ayat (1), Pasal 21, Pasal 22 Ayat (1), dan Pasal 23 Ayat (3) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah meniadakan kewenangan DPD untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) baik di dalam maupun di luar Prolegnas.

Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dalam sidang pleno pada 27 maret 2013 mengabulkan permohonan DPD untuk sebagian. Amar putusan MK menyebutkan bahwa kedudukan DPD dibidang legislasi setara DPR dan Presiden yaitu DPD ikut membahas RUU pada tingkat pertama dan terakhir tetapi DPD tidak memiliki kekuasaan untuk pengambilan keputusan terhadap RUU tersebut. MK juga memutuskan DPR, DPD, dan Pemerintah menyusun program legislasi nasional (prolegnas).<sup>115</sup>

Dalam hal keterlibatan DPD dalam penyusunan prolegnas yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD, MK menilai bahwa UU P3 yang selama ini tidak melibatkan DPD dalam penyusunan prolegnas adalah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945. Keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya

---

<sup>115</sup> Patrialis Akbar., Op.Cit. Hlm 80

alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.<sup>116</sup>

Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD. Berdasarkan Putusan MK tersebut telah ditetapkan mekanisme baru dalam penyusunan Prolegnas yaitu dilakukan bersama tiga lembaga yaitu DPR, Presiden, dan DPD (Tripatit). Dalam mekanisme ini, pembahasan Prolegnas di internal DPR diselesaikan terlebih dahulu oleh fraksi-fraksi dan komisi DPR.<sup>117</sup>

Dengan fungsi dan wewenang seperti itu maka sebenarnya dapat dikatakan DPD tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti. Peran-perannya sering dilakukan untuk menyampaikan aspirasi rakyat daerah terhadap pusat sebenarnya dapat dilakukan oleh Ormas dan LSM atau oleh media massa. DPD hanya menjadi penting kalau terjadi sesuatu yang akan jarang terjadi dan sifatnya insidental berdasarkan UUD 1945, yakni terjadinya *Impeachment* Presiden/Wapres yang prosesnya sampai ke MPR dan terjadi perubahan atas UUD. Dua hal tersebut akan diuraikan lebih lanjut berikut ini.<sup>118</sup>

DPD menjadi sangat penting jika terjadi proses *Impeachment* yang sampai ke MPR setelah DPR mengajukan (*Impeachment* I) ke MK dan MK telah memutus bahwa dakwaan DPR benar adanya. Jika putusan MK ini ditindak

---

<sup>116</sup>Arfandy Ranriady, *Implikasi Hukum Terhadap Kewenangan Dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*, Skripsi, Universitas Hasanuddin Makasar, 2014. Hlm 43

<sup>117</sup>*Ibid*, Hlm 43-44

<sup>118</sup>Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Op.Cit, Hlm72

lanjuti oleh DPR dengan usul agar MPR bersidang untuk menentukan Presiden/Wapres diberhentikan atau tidak (*Impeachment II*), maka suara anggota-anggota DPD akan sangat turut menentukan. Seperti diketahui, untuk menjatuhkan Presiden melalui *Impeachment* di MPR, sidang MPR itu akan dihadiri oleh  $\frac{3}{4}$  dari seluruh anggota MPR dan putusan tentang *Impeachment* (pemakzulan). Hanya dapat dilakukan jika sekurangnya  $\frac{2}{3}$  dari yang hadir itu setuju Presiden diberhentikan.

DPD juga akan sangat penting seperti diketahui usulan perubahan UUD 1945 menurut Pasal 37 apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya  $\frac{1}{3}$  dari jumlah anggota MPR dengan menunjukkan dengan jelas bagian yang akan diusulkan untuk diubah disertai alasannya. Jika ada upaya politik ke arah itu, maka anggota-anggota DPD, jika mereka kompak akan menjadi penting dan turut menentukan apakah setuju atau tidak usul perubahan. Dalam praktik yang muncul akhir-akhir ini, semua anggota DPD malahan menjadi unsur utama dalam upaya mengusulkan amandemen kelima.

Selanjutnya jika syarat dukungan memenuhi syarat maka kembali anggota DPD menjadi penting baik untuk quorum persidangan yang harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota MPR maupun untuk syarat minimal jumlah suara guna mengambil putusan. Sebab, putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD itu dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota MPR, bukan hanya dari jumlah yang hadir dalam persidangan. Hanya pada kedua peristiwa dan forum yang sangat

insidental itulah anggota-anggota DPD menjadi penting mengingat perannya yang akan sangat mempengaruhi quorum dan berbagai putusannya.

Pintu dari DPD untuk memainkan perannya untuk menggagas amandemen UUD RI 1945 yang ke 5 (lima), hal ini dapat dilakukan karena seluruh anggota DPD RI adalah merupakan anggota MPR RI. Ini selaras dengan bunyi Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (1) UUD-RI 1945 yaitu; Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, serta Pasal 37 ayat (1).

Untuk agenda perubahan kelima UUD 1945 perlu ada rencana induk (*Grand Design*) sebelum mengamandemen kembali UUD 1945. Disamping itu, perlu dilakukan penataan ulang lembaga legislasi, yaitu DPR, DPD, Presiden. Selain melakukan penguatan fungsi legislasi DPD, Kekuasaan Presiden dalam pembentukan Undang-undang harus mulai dibatasi dan dialihkan ke DPD dan DPR, Presiden harus diberi hak tolak dan hak veto.<sup>119</sup>

Ada tiga poin utama yang diusulkan oleh DPD, khususnya menyangkut perubahan ketentuan Pasal 22D UUD 1945: Pertama, DPD dapat menyetujui atau menolak Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah yang telah disetujui oleh DPR; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang APBN, dan Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan

---

<sup>119</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008. Hlm 241

agama; Kedua, mengusulkan penambahan ayat baru dalam Pasal 22 D, jika DPD menolak RUU itu tidak boleh diajukan lagi pada masa sidang berikutnya; dan ketiga, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah yang telah disetujui oleh DPR, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR dan pemerintah.<sup>120</sup>

Aneka ragam keinginan diatas menunjukkan dinamika bangsa, khususnya para elit. Sesuatu yang diperlukan bagi masyarakat yang ingin maju. Asal jangan hanya asyik dengan perubahan UUD, lupa nasib petani, buruh, nelayan. Ketika Abraham Lincoln disalahkan karena tanpa persetujuan kongres (melanggar UUD) memutuskan memerangi kaum selatan yang akan memisahkan diri, beliau menyatakan bukan rakyat untuk UUD tetapi UUD untuk rakyat. Maksudnya jangan sampai demi UUD kepentingan rakyat menjadi terlantar. Lebih parah lagi kalau perubahan kelima UUD semata-mata untuk memperkuat kekuasaan bukan untuk kepentingan rakyat.<sup>121</sup>

### **Analisa**

Kewenangan DPD dalam fungsi Legislasi penulis menganalogikan DPD sebagai “peserta peninjau” hanya ikut membahas tidak ikut melakukan persetujuan bersama berbeda dengan DPR dan Presiden sebagai “peserta penuh”

---

<sup>120</sup>Yuliandri, *Asas-asas Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Op.Cit, Hlm 87-88

<sup>121</sup> Bagir Manan, Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi : Makna Dan Aktualisasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014. Hlm 232

ikut membahas dan juga melakukan persetujuan bersama. Menurut Mahfud MD dalam buku perdebatan hukum tata negara DPD menjadi sangat penting ketika terjadinya dua hal yaitu : Proses *Impeachment* Presiden sampai ke MPR dan Amandemen UUD 1945.

Menurut penulis yang dimaksud DPD menjadi sangat penting disini adalah ketika anggota DPD berperan sebagai anggota MPR. Sebagaimana dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 2 Ayat (1) yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan Umum. Didalam MPR jumlah anggota DPD paling banyak berjumlah 132 orang dari anggota fraksi-fraksi lain yang berada di MPR seperti fraksi PDI-P berjumlah 109 orang, Golkar 91 orang, Gerindra 73 orang, Demokrat 61 orang, PAN 48 orang, PKB 47 orang, PKS 40 orang, PPP 39 orang, Nasdem 36 orang dan Hanura 16 orang.

Meskipun jumlah anggota DPD lebih banyak yaitu 132 belum mencukupi syarat minimal untuk proses pengajuan perubahan UUD 1945. Contohnya dalam Pasal 37 ayat (1), (3) dan (4) UUD NRI Tahun 1945 usulan perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk perubahan UUD diajukan sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR. Jumlah anggota MPR seluruhnya 692 orang, sedangkan jumlah 1/3 dari 692 adalah 231 orang. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu 2/3 dari 692 adalah 461 orang. Putusan untuk mengubah pasal-pasal

Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu 50% dari 692 adalah  $346 + 1 = 347$  orang. Sehingga Penulis menyimpulkan yang dimaksud DPD menjadi sangat penting disini adalah ketika DPD berperan menjadi anggota MPR kewenangannya tidak dibatasi yaitu DPD bisa ikut mengajukan amandemen UUD 1945, bisa ikut menghadiri persidangan dan bisa ikut melakukan persetujuan terhadap perubahan UUD 1945.

Kemudian menurut Jimly Asshiddiqie “DPD mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu, DPD dapat lebih berkonsentrasi dibidang pengawasan, sehingga keberadaannya dapat dirasakan efektivitasnya oleh masyarakat di daerah-daerah”.

Penulis sepakat dengan pendapat diatas sebagaimana dalam teorinya keterwakilan itu memiliki dua sifat yaitu keterwakilan bersifat formal adalah keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik yang mana anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum dan legitimasi menjadi anggota DPD sangat bagus. keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau ide jika DPD fokus dalam melakukan pengawasan secara efektif terhadap kinerja pemerintah agar program pusat dan daerah dapat berjalan secara baik dan berimbang serta merata sehingga dapat dirasakan manfaat oleh masyarakat yang diwalikinya.

Menurut penulis DPD ini lembaga negara yang bagus dilihat dari Anggota DPD tidak berasal dari partai politik dan juga bukan pengurus partai politik sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 tentang

Pengujian Pasal 182 Huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum tentang keanggotaan DPD. DPD akan mendahulukan kepentingan Daerah yang diwakilinya sehingga realisasi kesejahteraan Masyarakat akan lebih cepat direspon Pemerintah Pusat.

DPD yang mewakili Daerah berkedudukan di Pusat tentunya lebih mengetahui permasalahan di daerah yang diwakilinya dengan adanya DPD akan memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional yaitu hubungan Pusat dan Daerah. Anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum menunjukkan perkuatan demokrasi dan juga pemerataan kursi DPD di setiap provinsi yaitu hanya 4 kursi akan menghilangkan diskriminasi terhadap daerah-daerah.

**B. Eksistensi Kewenangan DPD Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD (MD3)**

Negara merupakan suatu organisasi yang memiliki tujuan. Dalam konteks Indonesia, tujuan negara tertuang dalam pembukaan UUD NRI 1945 yaitu pada alinea ke IV yang mengidentifikasi bahwa Indonesia adalah Negara hukum yang menganut konsepsi *Welfare State* bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum. Dengan demikian kegiatan disamping harus di orientasikan pada tujuan yang hendak dicapai juga harus berdasarkan pada hukum yang berlaku sebagai aturan penyelenggara kenegaraan, Pemerintahan, dan kemasyarakatan. Demi terciptanya tujuan Negara sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 itu, maka Negara melalui Pemerintah melakukan berbagai upaya. Salah satu upaya itu adalah melalui

beberapa perubahan sistem Pemerintahan yang selama ini dijalankan dan melalui berbagai kegiatan pembangunan, khususnya di Daerah.<sup>122</sup>

Pembangunan Daerah merupakan bagian penting dari pembangunan nasional yang tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi Daerah. Otonomi Daerah adalah wewenang untuk mengurus dan mengatur sendiri masyarakat dan rumah tangga Daerahnya.<sup>123</sup> Sebagai kawasan otonom Daerah harus memiliki kewenangan dengan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dalam menyelenggarakan kepentingan masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Undang-Undang Dasar 1945 secara prinsip menganut dua nilai dasar, yaitu nilai kesatuan dan nilai otonomi. Nilai kesatuan memberikan indikasi bahwa Indonesia adalah negara kesatuan dan tidak mempunyai satu kesatuan Pemerintah lain di dalamnya pada magnitude Negara. Artinya Pemerintah nasional merupakan pemegang satu-satunya kedaulatan Rakyat, Bangsa dan Negara. Nilai dasar otonomi diwujudkan dalam bentuk Pemerintah Daerah yang berwenang menyelenggarakan otonomi Daerah dalam batas-batas kedaulatan Negara. Dalam konteks itu desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan antara Pusat dan Daerah, karena dalam unsur penyelenggaraan desentralisasi selalu ada dua unsur penting yaitu pembentukan Daerah otonom dan

---

<sup>122</sup> Juniarso Ridwan, *Hukum Adminitrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan-Pelayanan Publik*, Cet 3, Nuansa, Bandung, 2012. Hlm 127

<sup>123</sup> Winarna Surya Adisubrata, *Otonomi Daerah Di Era Reformasi*, Cet 2, Unit Penerbit, Yogyakarta, 2002. Hlm 1.

penyerahan kekuasaan secara hukum dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan Pemerintahan.<sup>124</sup>

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah menyelenggarakan yang menjadi kewenangannya yaitu urusan Pemerintahan, kecuali urusan Pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan Daerah yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan Pemerintahan antara pemerintah dengan pemerintahan daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan sepenuhnya Pemerintah dan urusan Pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan Pemerintahan atau kongkuren. Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar Negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi dan agama. Urusan Pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan Pemerintahan atau kongkuren adalah urusan-urusan Pemerintahan selain urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah.<sup>125</sup>

UUD 1945 diamandemen untuk mempertegas kedudukan otonomi Daerah secara lebih jelas. Merujuk pada amandemen UUD 1945, amanat mengenai

---

<sup>124</sup> Juniarso Ridwan, Op.Cit. Hlm 128

<sup>125</sup> Fathul Muin, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintahan-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum, Volume 8 No.1 Januari-Maret 2014. Hlm 73

implementasi otonomi Daerah atau desentralisasi termaktub dalam Pasal 18 dengan rumusan seperti berikut: (i) Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas Daerah-daerah Provinsi, dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang; (ii) selanjutnya Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; (iii) Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota memiliki parlemen yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum; (iv) Gubernur, Bupati dan Wali kota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis; (v) Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan Pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat; (vi) Pemerintah Daerah berhak menetapkan Perda dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>126</sup>

Peraturan daerah adalah salah satu bentuk peraturan pelaksana undang-undang. Pada pokoknya, kewenangannya mengatur bersumber dari kewenangan yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang. Akan tetapi, dalam hal-hal tertentu, peraturan daerah juga mengatur sendiri hal-hal tertentu, peraturan daerah juga dapat mengatur sendiri hal-hal yang meskipun tidak didelegasikan secara eksplisit kewenangannya oleh undang-undang, tetapi dianggap perlu diatur oleh

---

<sup>126</sup> Leo Agustino, *Politik Lokal Dan Otonomi Daerah*, Alfabeta, Bandung, 2014. Hlm 62

daerah untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (3) dan (4) UUD 1945.<sup>127</sup>

Kewenangan membuat Perda merupakan wujud nyata dari pelaksanaan hak otonomi dari suatu Daerah dan sebaliknya Perda merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi Daerah. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah atas persetujuan DPRD. Berhubung DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah maka Peraturan Daerah hanya ditandatangani oleh Kepala Daerah dan tidak ditandatangani oleh pimpinan DPRD.

Perda ditetapkan tidak saja dalam rangka penyelenggaraan otonomi Daerah, tetapi juga dalam rangka penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Suatu Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>128</sup>

Fungsi Perda, Perda mempunyai berbagai fungsi yaitu: sebagai instrumen dari kebijakan untuk melaksanakan otonomi Daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Merupakan Peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Perda tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Jimly Asshidiqqie, *Perihal Undang-Undang*, Op.Cit. Hlm 190

<sup>128</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Cet 4, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003. Hlm 41

<sup>129</sup> Arifin, *Eksistensi Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum Nasional Dan Implementasinya Terhadap Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion, Edisi I, Volume 3, Tahun 2015. Hlm 5

Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai penampung keragaman dan kekhususan daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di Daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.<sup>130</sup>

Perda dibentuk melalui atribusi kewenangan yaitu pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-undang pemerintahan daerah. Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang derajatnya dibawah undang-undang sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu berbunyi: “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :

- a. UUD NRI 1945
- b. TAP MPR
- c. UU/Perppu
- d. PP
- e. Perpres
- f. Perda Provinsi
- g. Perda Kabupaten/Kota

Kewenangan DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Rancangan Perda dan Perda dalam Pasal 249 Ayat (1) Huruf j Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MD3 menjadi kontroversi. Dalam UUD 1945 sudah ditentukan lembaga yang berwenang melakukan pengujian yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah agung. Dilihat dari Pasal 7 ayat (1) UU

---

<sup>130</sup> *Ibid*, Hlm 5

12/2011, Peraturan Daerah masuk dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan, sehingga MA berwenang melakukan hak uji materil terhadap peraturan daerah. Pengawasan perda oleh DPD akan menimbulkan tumpang tindih wewenang antara kamar kedua parlemen dan Mahkamah Agung. Kedua, kewenangan DPD untuk mengawasi perda secara preventif berpotensi menimbulkan tubrukan kewenangan dengan pemerintah pusat.

Tugas dan Kewenangan baru ini tentu menimbulkan akibat hukum, dalam konteks positif adanya kewenangan baru ini adalah bentuk usaha dari pemerintah untuk memperkuat keberadaan lembaga DPD sebagai lembaga yang mewakili daerah. Sebagaimana diketahui bertahun-tahun lamanya DPD berjuang untuk memperkuat kelembagaannya dengan berbagai upaya. Namun hal tersebut selalu menemukan jalan buntu. Alhasil, diberikannya tugas dan kewenangan dalam melakukan pemantauan dan evaluasi tersebut setidaknya dapat menjadi angin segar bagi DPD dalam upaya memperkuat eksistensi kelembagaannya.<sup>131</sup>

Menurut Guru Besar Universitas Islam Indonesia Ni'matul Huda terkait kewenangan DPD yang baru yaitu berwenang dan bertugas melakukan pemantauan dan evaluasi Rancangan Perda dan Perda. DPD tidak punya kewenangan evaluasi Ranperda dan Perda karena DPD merupakan lembaga Legislatif bukan Eksekutif. DPD adalah Parlemen Perwakilan Daerah jika diberi kekuasaan itu melalui Undang-undang MD3 itu tidak tepat anggota DPD hanya 4 orang Perprovinsi, cara untuk DPD melakukan evaluasi seperti apa sedangkan jumlah Kabupaten dan Kota di Provinsi contoh nya di Riau ada 12 Kabupaten dan

---

<sup>131</sup> Hartati, *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah*, Op.Cit. Hlm 234

Kota sedangkan di Jawa Tengah itu ada 34 Kabupaten dan Kota. DPD tidak di desain sebagai birokrat seperti Pemerintah Provinsi atau Pusat. Sejak putusan Mahkamah Konstitusi Presiden tidak berwenang membatalkan Perda harus melalui *Judicial Review* ke Mahkamah Agung tetapi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur masih berwenang untuk membatalkannya jadi tidak terlihat kekosongan hukum dan sudah diatur didalam undang-undang.<sup>132</sup>

Kewenangan baru DPD itu konteksnya adalah pengawasan yaitu pengawasan preventif dan represif. Patokannya adalah Pasal 22D Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi “Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dalam pasal diatas pengawasan yang dilakukan oleh DPD tersebut bukan putusan final tapi hasil dari pengawasan itu disampaikan kepada DPR yang dijadikan bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. DPD ini adalah wakil dari daerah bukan untuk mengawasi daerahnya sendiri tetapi untuk menyalurkan aspirasi serta kepentingan dari daerahnya tersebut. Solusi untuk kewenangan baru DPD harus dihapuskan karena akan menambah birokrasi baru dan juga filosofi

---

<sup>132</sup> Ni'matul Huda, *Wawancara* Di Universitas Lancang Kuning, Pada Tanggal Februari 2019

kehadiran DPD tidak untuk mengawasi daerah tetapi untuk mendorong kepentingan Daerah ke Pusat.

Menurut Direktur Produk Hukum Daerah Kementerian Dalam Negeri RI yaitu sukoyo mengatakan pertahunnya mencapai 5120 Perda satu Kabupaten/Kota 10 perda dalam satu tahunnya. Kewenangan DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi Rancangan Perda dan Perda jangan sampai bertentangan dengan Kementerian Dalam Negeri dan kewenangan ini tentunya tidak sama dengan kewenangan Kemendagri. Kewenangan DPD yang baru ini langkah lebih baik jika difokuskan kepada Rancangan Perda dan Perda APBD, RT/RW, zona industri akan lebih bermanfaat dan mendapat apresiasi dari masyarakat.<sup>133</sup>

Sementara itu, Menurut Maria Farida Indrati (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia) dalam kajiannya mendudukan tugas dan kewenangan baru DPD RI yang diberikan oleh UU MD3 dalam perspektif ketatanegaraan Indonesia secara lebih luas. Catatan konstruktif dari Maria Farida sangat penting, utamanya agar DPD RI mengetahui secara pasti posisi kewenangan dari amanat UU MD3 tersebut.<sup>134</sup>

Pada saat ini DPD belum melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 249 ayat (1) huruf j Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MD3 yaitu melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah karena dalam tahap revisi Peraturan Tata Tertib untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Untuk menindaklanjuti kewenangan yang baru ini DPD sudah membentuk Panitia Urusan Legislasi Daerah (PULD) yang

<sup>133</sup> <http://www.dpd.go.id/bberita-206-dpd-ri-segera-bentuk-tatib-terkait-evaluasi-perda>

<sup>134</sup> <http://www.dpd.go.id/berita-029-dpd-ri-minta-pandangan-hukum-soal-kewenangan-baru>

dibentuk pada sidang paripurna DPD dan merupakan alat kelengkapan yang bersifat tetap. Dengan adanya PULD ini diharapkan dapat menimalisir Ranperda dan Perda yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan DPD yang baru ini merupakan bentuk pengawasan dan kontrol terhadap kebijakan daerah sebagaimana peran DPD sebagai representasi teritorial dan paling utama untuk memastikan bahwa Ranperda dan Perda yang dibuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat.<sup>135</sup>

Meski kewenangan ini belum dilaksanakan DPD sudah mendapat kunjungan dari DPRD Kabupaten Tanah Datar, seperti diketahui Pemerintah Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat, meraih peringkat pertama pada Penghargaan Pembangunan Daerah (PPD) Nasional kategori perencanaan dan pencapaian tingkat kabupaten. Ini merupakan prestasi yang baik perlu diikuti oleh daerah lain, prestasi tersebut dapat terwujud jika ada komunikasi yang efektif antara Kepala Daerah dengan DPRDnya, dan hubungan harmonis antara pusat dan daerah terlebih lagi saat ini tugas DPD RI untuk monitoring dan evaluasi Perda dan Raperda harus selalu intens bermitra dengan daerah.<sup>136</sup> Panitia Urusan Legislasi Darah (PULD) DPD RI juga menerima kunjungan DPRD Pamekasan dalam rangka konsultasi terkait peningkatan wawasan untuk efektifitas kinerja dan percepatan tugas dan fungsi DPRD dan Perda yang bermasalah. Untuk

---

<sup>135</sup> Wawancara Abdul Gafar Usman Anggota DPD RI Dapil Riau, Tanggal 26 Februari 2019

<sup>136</sup> <https://republika.co.id/berita/pu680n423/kemitraan-strategis-dpd-terima-konsultasi-dprd-tanah-datar>

menindaklanjuti itu, PULD akan mengkaji dan menelaah temuan hasil pemantauan ranperda dan perda di berbagai daerah.<sup>137</sup>

Kewenangan DPD ini bersifat rekomendasi bukan membatalkan. Hal ini dimaknai bahwa peran DPD dalam mengawasi Rancangan Perda dan Perda bersifat rekomendasi, agar Pemerintah Daerah dapat meninjau kembali Perda maupun Raperda melalui instrumen perubahan atau pencabutan perda, jika memang bertentangan dengan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi. Menurut Akhmad Muqowam Wakil Ketua DPD RI dalam pengujian Raperda dan Perda pasca UU Nomor 2 Tahun 2018 standar pengujian yang dilakukan oleh DPD RI yaitu kesesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan, kejelasan rumusan, pemenuhan asas materi muatan, potensi disharmoni dan efektivitas implementasi. “Lingkup tugas DPD RI adalah melihat ketaatan dan kesesuaian proses penyusunan Raperda, serta melihat pelaksanaan Perda dan menilai dampak dan efektifitas Perda.<sup>138</sup>

### **Analisa**

Menurut penulis dalam melaksanakan kewenangan baru ini lebih tepat untuk Perda karena ada ruang DPD dalam melaksanakan kewenangannya sehingga dapat dirasakan manfaatnya jika kewenangan itu terealisasi dengan benar sedangkan untuk Rancangan Perda menurut penulis tidak ada ruang bagi DPD untuk melaksanakannya. Jika ditelaah lebih lanjut terkait pengawasan Rancangan Perda atau disebut juga dengan istilah pengawasan preventif merupakan kewenangan penuh Pemerintah Pusat sebagaimana tertuang dalam

<sup>137</sup> <http://www.dpd.go.id/berita-340-dprd-pamekasan-konsultasikan-perda--bermasalah->

<sup>138</sup> [www.dpd.go.id/berita-407-banyak-temuan-perda-bermasalah-dpd-ri-berwenang-mengevaluasi](http://www.dpd.go.id/berita-407-banyak-temuan-perda-bermasalah-dpd-ri-berwenang-mengevaluasi)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Rancangan Perda Provinsi di evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri dan untuk Perda Kabupaten/Kota dievaluasi oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat adapun Rancangan Perda yang di evaluasi yaitu tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang Daerah.

Dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Rancangan Perda yang tidak dievaluasi maupun di evaluasi diberikan nomor register. Kegunaan nomor register untuk mengetahui jumlah Perda yang dikeluarkan oleh Daerah. Untuk pemberian nomor register Ranperda Provinsi merupakan kewenangan Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, sedangkan Ranperda Kabupaten dan/atau Kota merupakan kewenangan Perangkat Daerah yang membidangi hukum Provinsi.

Untuk melaksanakan kewenangan baru itu DPD sudah membentuk Panitia Urusan Legislasi Daerah (PULD) yang kewenangannya untuk melakukan pengawasan Perda sebagaimana yang dikatakan Ahmad Muqowan standar pengujian yang dilakukan oleh DPD RI yaitu kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, kejelasan rumusan, pemenuhan asas materi muatan, potensi disharmoni dan efektivitas implementasi. Mekanisme dalam melaksanakan kewenangan ini Pemerintahan daerah dan DPD menjadi mitra untuk meminimalisir Perda-perda yang bermasalah. Untuk memudahkan pelaksanaan kewenangan ini PULD menerima konsultasi dari Kepala daerah atau DPRD terkait perda-perda yang bermasalah di daerah-daerah dan juga bisa berasal dari

temuan dari panitia khusus yang dibentuk oleh PULD dengan kunjungan kerja ke daerah-daerah. Selanjutnya PULD yang mengkaji Perda-perda bermasalah jika Perda dinilai bertentangan dengan kepentingan umum serta kesusilaan dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi PULD menyampaikan kepada pimpinan DPD kemudian dilaksanakan sidang DPD membahas hasil kajian yang dilakukan oleh PULD untuk diambil keputusan terhadap kajian itu berupa rekomendasi. Adapun rekomendasi tersebut disampaikan oleh anggota DPD sesuai dengan Provinsi yang diwakilinya sesuai dengan Pasal 249 Ayat (2) Huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MD3 yang berbunyi : Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.

Pemantauan dan evaluasi Perda merupakan bentuk pengawasan Represif. Sehingga hasil pengawasan berupa rekomendasi yang dilakukan DPD harus disampaikan kepada DPR karena Perda dibentuk untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah berkaitan dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPD berdasarkan Pasal 22D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yaitu DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang Otonomi Daerah dan hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Kemudian rekomendasi juga bisa diberikan kepada :

1. DPRD dan Kepala Daerah

Rekomendasi diberikan kepada DPRD dan Kepala Daerah untuk meninjau kembali peraturan daerah jika bertentangan dengan

kepentingan umum, dan kesusilaan untuk dilakukan perubahan terhadap Perda tersebut.

## 2. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

Menurut data United Nations Development Programme (UNDP) 2011 Indeks Pembangunan Manusia Indonesia berada di urutan 124 dari 187 Negara yang disurvei dengan indeks 0,67 %. Kemudian indeks pendidikan tinggi Indonesia juga dinilai masih rendah yaitu 14,6 %. Pada tahun 2017 Data Indeks Pendidikan UNESCO menunjukkan bahwa Indonesia berada di posisi 108 dunia dengan skor 0,603. Data itu juga menunjukkan bahwa hanya ada sebanyak 44% penduduk Indonesia yang menuntaskan pendidikan menengah. Sementara, 11 % murid gagal menuntaskan pendidikan. Serta kurangnya kesadaran hukum masyarakat Indonesia.

Menteri Hukum dan HAM Yasonna H Laoly menyebut “tingkat kesadaran hukum sangat berkorelasi dengan kemajuan suatu Negara. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakatnya, semakin maju Negara tersebut. Itulah mengapa Jepang, Singapura dan Tiongkok menjadi Negara maju. Bahkan konsistensi penerapan hukum Malaysia lebih baik dari Indonesia. Yasonna berharap Indonesia dapat mencontoh kesadaran hukum dari Negara maju lainnya. Masyarakat harus mulai sadar hukum mulai dari hal yang terkecil, seperti mentaati lampu lalu lintas di jalan raya”.

Dengan tingkat pendidikan rendah serta kurangnya kesadaran hukum LSM merupakan tempat yang tepat menyalurkan aspirasi masyarakat. Sehingga dengan adanya rekomendasi ke LSM bisa mewakili masyarakat yang dirugikan

haknya oleh Perda dan menduga Perda tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk melakukan *Judicial Review* ke Mahkamah Agung

Perda merupakan salah satu Peraturan Perundang-Undangan yang berada dibawah undang-undang sebagaimana dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan yang tertuang didalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) dan kewenangan Mahkamah Agung yaitu menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-undang terhadap Undang-undang.

Adapun proses pembatalan Perda di MA yaitu melalui hak uji materil harus ada pemohon yang yang menduga bahwa Perda tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Adapun pemohon itu adalah Perseorangan Warga Negara Indonesia, kesatuan Masyarakat hukum adat, Badan Hukum Publik dan badan hukum privat sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Permohonan diajukan ke Mahkamah Agung baik dengan cara langsung diajukan ke Mahkamah Agung atau diajukan ke Mahkamah Agung melalui pengadilan Negeri diwilayah hukum tempat kedudukan tergugat.<sup>139</sup>

Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materil Pasal 1 ayat (3), (4), dan (5) yaitu : Permohonan keberatan adalah suatu permohonan yang berisi keberatan terhadap berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu Peraturan

---

<sup>139</sup>Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Op.Cit. Hlm 32

Perundang-undangan tingkat lebih tinggi yang diajukan ke Mahkamah Agung untuk mendapatkan putusan. Pemohon keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang. Termohon adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan.

Muncul pertanyaan apakah rekomendasi yang diberikan oleh DPD tersebut mengikat? Rekomendasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) artinya saran yang menganjurkan sehingga rekomendasi yang diberikan oleh DPD tidak bisa bersifat mengikat. Kewenangan DPD yang baru ini adalah bentuk dari pengawasan. Perlu dilihat dalam melaksanakan fungsi pengawasan ini yang menjadi patokannya adalah Pasal 22D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 pengawasan yang dilakukan oleh DPD tidak bersifat final ke DPD akan tetapi hasil pengawasan yang dilakukan DPD dijadikan bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti oleh DPR. Yang bersifat mengikat itu bagi DPD untuk melaksanakan kewenangan melakukan pemantauan dan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Perda yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3). Kewenangan DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi tidak bersifat mengikat sehingga dalam pelaksanaannya dinilai kurang efektif karena DPD hanya berwenang memeriksa perda tetapi tidak bisa memberikan keputusan terkait pembatalan Perda melainkan memberikan rekomendasi kepada lembaga yang berwenang untuk membatalkan Perda tersebut. Kewenangan ini berbeda dengan kewenangan Pemerintah Pusat

sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi langsung bisa mengeluarkan keputusan untuk membatalkan Perda. Kewenangan DPD yang baru ini sama dengan kewenangan lainnya yaitu kewenangan yang sumir. Fungsi yang sumir ini berasal dari aturan dasar yang mengatur kewenangan DPD yaitu UUD NRI 1945 sehingga untuk memperkuat eksistensi lembaga DPD harus diadakan amandemen ke-5 UUD NRI 1945.



## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Setelah penulis melakukan penelitian serta pembahasan yang mendalam terkait dengan masalah eksistensi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018, penulis merumuskan dua kesimpulan sebagai berikut, yaitu:

1. Secara substantif kehadiran DPD belum bisa dikatakan sebagai lembaga Legislatif kecuali sebagai suplementasi kelembagaan Legislatif. Dalam bidang legislasi DPD hanya sebagai co-legislator dan sifat tugasnya DPD hanya sebagai penunjang (*Auxiliary*) tugas konstitusional DPR. Sebagaimana dalam proses pembentukan undang-undang kewenangan DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-undang tertentu dan DPD ikut membahas Rancangan Undang-undang itu sebelumnya hanya ikut membahas pada tingkat I dan tingkat II akan tetapi DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk menyetujui rancangan undang-undang yang sudah dibahas. Serta DPD dapat menyusun Program Legislasi Nasional. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-undang APBN, Pajak, Agama serta Pendidikan dan juga DPD memberikan pertimbangan kepada DPR pemilihan Anggota BPK yang mana pertimbangan yang diberikan oleh

DPD sama sekali tidak memiliki daya ikat terhadap keputusan DPR. Dalam fungsi pengawasan dapat dikatakan bahwa keberadaan DPD bersifat utama karena memiliki kekuasaan penuh dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah meskipun DPD tidak dapat mengeksekusi langsung hasil dari pengawasan yang dilakukannya. Oleh karena itu, DPD dapat lebih berkonsentrasi dibidang pengawasan, sehingga keberadaannya dapat dirasakan efektivitasnya oleh masyarakat di daerah-daerah. Kemudian ketika DPD berperan menjadi anggota MPR kewenangan DPD sejajar dengan DPR seperti ketika terjadinya Proses *Impeachment* Presiden sampai ke MPR dan perubahan terhadap UUD dalam hal ini DPD bisa ikut dalam mengajukan perubahan terhadap UUD, DPD ikut membahas bahkan DPD bisa ikut dalam proses persetujuan terhadap perubahan UUD.

2. Kewenangan DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 dalam Pasal 249 ayat (1) Huruf j adapun kewenangan itu berupa rekomendasi. Rekomendasi harus disampaikan kepada DPR karena pemantauan dan evaluasi terhadap Perda merupakan bentuk pengawasan Represif. Rekomendasi diberikan kepada DPRD agar meninjau kembali Peraturan Daerah tersebut jika bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi serta kesusilaan untuk dilakukan revisi atau perubahan terhadap peraturan daerah tersebut. Kemudian Rekomendasi

diberikan kepada LSM untuk menguji Perda ke Mahkamah Agung. Syarat untuk menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-undang terhadap Undang-undang harus ada pemohon yang menduga perda tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan keberatan atas berlakunya Perda tersebut. Dalam permohonan keberatan yang menjadi *Legal Standing* hanya ada dua yaitu perseorangan atau kelompok masyarakat dengan adanya rekomendasi ke LSM merupakan langkah yang tepat karena LSM adalah wadah masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya sehingga rekomendasi yang diberikan DPD ke LSM bisa mewakili Masyarakat yang dirugikan haknya oleh Peraturan Daerah untuk melakukan *Judicial Review* ke Mahkamah Agung. Rekomendasi yang diberikan oleh DPD tidak bersifat mengikat sehingga pelaksanaan kewenangan ini dinilai kurang efektif. Kewenangan DPD yang baru ini sama dengan kewenangan lain yang sumir karena fungsi sumir berasal dari aturan dasar yang mengatur kewenangan DPD yaitu UUD NRI 1945 sehingga untuk memperkuat eksistensi lembaga DPD harus diadakan amandemen ke-5 UUD NRI 1945.

## B. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas penulis memberikan saran kepada anggota DPD yaitu :

1. Meskipun kewenangannya terbatas DPD harus fokus dalam melakukan pengawasan secara efektif terhadap kinerja pemerintah agar program

pusat dan daerah dapat berjalan secara baik dan berimbang serta merata sehingga dapat dirasakan manfaat oleh masyarakat yang diwalikinya karena secara substansial keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar telah diperjuangkan. DPD harus lebih mengedepankan kemitraan dengan DPR demi kepentingan daerah karena hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD tidak bisa dieksekusi secara langsung tetapi harus disampaikan kepada DPR.

2. Kewenangan DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MD3. Dalam melaksanakan kewenangan ini Penulis memberikan saran kepada DPD harus fokus dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Peraturan Daerah. Jika tetap melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah maka tidak ada manfaat yang dirasakan karena Pemerintah Pusat yaitu Menteri Dalam Negeri dan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat masih berwenang melakukan pengawasan preventif karena Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 hanya menghilangkan kewenangan pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan represif. Sebagaimana

dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berwenang evaluasi adalah Menteri Dalam Negeri dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berwenang evaluasi adalah Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Panitia Urusan Legislasi Daerah harus diisi oleh anggota-anggota DPD yang paham dan mengikuti perkembangan serta mengetahui jumlah Perda yang dikeluarkan oleh daerah-daerah Agar kewenangan ini berjalan efektif dan dirasakan manfaatnya oleh daerah-daerah



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku

- Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, Prenada Media Group, Jakarta, 2009
- Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Fokus Media, Bandung, 2013
- Ahmad Yani, *Pembentukan Dan Perda*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Amran Saudi, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan Di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014
- Bagir Manan, Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi : Makna Dan Aktualisasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014
- C.ST. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2002
- \_\_\_\_\_, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Cet 4, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2011
- Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet 2, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2005
- Deddy Supriady Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cet 5, PT Gramedia Pustaka, Jakarta, 2004
- Dedi Ismatullah Dkk, *Hukum Tata Negara*, Pustaka Setia, Bandung, 2000
- Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2008
- Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006
- Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2009
- Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007

- Hartati, *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah*, CV Trisar Mitra Utama, Jambi, 2018
- HAW Widjaja, *Penyelenggara Otonomi Di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007
- Husnu Abadi, *Dari Plagiat Sampai Ke Contempt Of Court*, UIR Press, Pekanbaru, 2005
- Inu Kencana Syafiie, *Ilmu Pemerintahan*, Edisi Revisi Kedua, Mandar Maju, Bandung, 2013
- Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cet 4, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017
- Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Pelayanan Publik*, Cet 3, Nuansa, Bandung, 2012
- Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Negara Demokrasi*, Cet 3, Sinar Grafika, Jakarta, 2015
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cet 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- \_\_\_\_\_, *Pekembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015
- \_\_\_\_\_, *Perihal Undang-Undang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002
- J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal Dan Tantangan*, Cet 2, PT Rineka Cipta, Jakarta 2007
- Leo Agustino, *Politik Lokal Dan Otonomi Daerah*, Alfabeta, Bandung, 2014

- Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cet 2, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2001
- \_\_\_\_\_, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Cet 2, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- \_\_\_\_\_, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, Cet 2, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- \_\_\_\_\_, *Politik Hukum Di Indonesia*, Cet 7, Rajawali Pers, 2017
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, Cet 5, Kansisus, Yogyakarta, 2007
- Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Cet 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2012
- Mochamad Isnaeni Ramadhan, *Perubahan UUD 1945 Dengan Tehnik Amandemen*, Cet 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2015
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cet 3, Nusa Media, Bandung, 2012
- \_\_\_\_\_, *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008
- Nukila Evanti, *Paham Peraturan Daerah (Perda) Perspektif HAM (Hak Asasi Manusia)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2014
- Otong Rosadi, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, Thafa Media, Jakarta, 2012
- Oya Sunaryo Mukhlas, *Ilmu Perundang-undangan*, Pustaka Setia, Bandung, 2012
- Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Cet 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2015
- Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cet 10, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994
- R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cet 19, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006

- \_\_\_\_\_, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Cet 4, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003
- Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintah Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, UII Pres, Yogyakarta, 2004
- SF Marbun, *Peradilan Administrasi Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2003
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1986
- Sri Soemantri, *Prosedur Dan Perubahan Konstitusi*, Edisi Ke 2, PT Alumni, Bandung, 2006
- Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah*, Total Media, Yogyakarta, 2010
- Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden RI Dalam Periode Berlakunya UUD 1945*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006
- Suratman, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010
- Utang Rosidin, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*, CV Pusaka Setia, Bandung, 2015
- Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008
- Winarna Surya Adisubrata, *Otonomi Daerah Di Era Reformasi*, Cet 2, Unit Penerbit, Yogyakarta, 2002
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Cet 4, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013
- Yusri Munaf, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Marpoyan Tujuh, Pekanbaru, 2014
- Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung RI*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009

\_\_\_\_\_, *Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, Imperium, Yogyakarta, 2013

Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cet 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2014

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materil

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 Tentang Pengujian Pasal 182 Huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Tentang Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pengujian Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD Tentang Kedudukan DPD

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Tentang Pembatalan Perda Kabupaten/Kota

### C. Dan Lain-lain

Arifin, *Eksistensi Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum Nasional Dan Implementasinya Terhadap Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi 1, Volume 3, Tahun 2015

Catatan Berita/BPK Perwakilan Provinsi Jawa Timur/Tim UJDIH-Subbagian Hukum Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 dan Nomor 137/PUU-XIII/2015

Enny Nurbaningsih, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang*, *Mimbar Hukum*, Yogyakarta, Volume 27 Nomor 1 Februari 2015

Fatkhul Muin, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah* Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum, Volume 8 Nomor 1 Januari-Maret 2014

Firman Manan, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Cosmogov, Vol.1 No.1, April 2015

[http://id.m.wikipedia.org/wiki/lembaga\\_negara\\_indonesia](http://id.m.wikipedia.org/wiki/lembaga_negara_indonesia)

[https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Perwakilan\\_Daerah\\_Republik\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Daerah_Republik_Indonesia)

[https://www.academia.edu/32134230/lembagalembaga\\_negara\\_pasca\\_amandemen\\_UUD\\_1945](https://www.academia.edu/32134230/lembagalembaga_negara_pasca_amandemen_UUD_1945)

<http://www.dpd.go.id/berita-206-dpd-ri-segera-bentuk-tatib-terkait-evaluasi-perda>

<http://www.dpd.go.id/berita-340-dprd-pamekasan-konsultasikan-perda--bermasalah->

<https://www.kompasiana.com/fathrahman/5af26029ab12ae5a556894e2/dpdmengawasi-perda>

<https://republika.co.id/berita/pu680n423/kemitraan-strategis-dpd-terima-konsultasi-dprd-tanah-datar>

Johan Jasin, Sutrisno S. Ade, *Kewenangan Pemerintah Membatalkan Peraturan Daerah*, Indonesian Journal Of Legality Of Law, Vol 4 No. 2 August 2018

King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung Dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang-Undang*

*Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016

Machmud Aziz, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume 7 Nomor 5 Oktober 2010

M. Nur Sholikin, *Penghapusan Kewenangan Pemerintah Untuk Membatalkan Perda; Momentum Mengefektifkan Pengawasan Preventif Dan Pelaksanaan Hak Uji Materiil MA*, Jurnal *Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional* , 12 Mei 2017

Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*. DIH, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10, No. 19 Februari 2014

Pedoman Penulisan Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Riau Program Pascasarjana

Umbu Rauta, *Rekonstruksi Sistem Pengujian Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Sesuai Amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang 2015

Wahyu Tri Hartomo, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pembatalan Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, Dan Peraturan Bupati/Peraturan Walikota*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 15 No.2 - Juli 2018

[www.dpd.go.id/berita-407-banyak-temuan-perda-bermasalah-dpd-ri-berwenang-mengevaluasi](http://www.dpd.go.id/berita-407-banyak-temuan-perda-bermasalah-dpd-ri-berwenang-mengevaluasi)

Yasin, Yuswanto *Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016*, Jurnal Konstitusi Volume 15 Nomor 4 Desember 2018

Zahratul Idami, *Kewenangan DPD Setelah Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum No 63 Agustus 2014