

**PERANAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM  
EVALUASI DAN PEMANTAUAN PERATURAN DAERAH  
DEMI MEWUJUDKAN SINKRONISASI PEMERINTAH PUSAT  
DAN PEMERINTAH DAERAH**

**Skripsi**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**ARIEF RAMADHAN  
1706200254**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2022**



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/II/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
<http://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [fahumedsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)



**BERITA ACARA**  
**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA**  
**BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata-I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Senin tanggal 15 Agustus 2022, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

**MENETAPKAN**

NAMA : ARIEF RAMADHAN  
NPM : 1706200254  
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/ADMINISTRASI NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : PERANAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM EVALUASI DAN PEMANTAUAN PERATURAN DAERAH DEMI MEWUJUDKAN SINKRONISASI PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

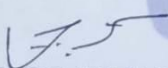
Dinyatakan : ( A- ) Lulus Yudisium dengan predikat Baik  
( ) Lulus Bersyarat, memperbaiki/ujian ulang  
( ) Tidak Lulus

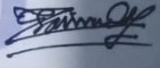
Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Administrasi Negara.

**PANITIA UJIAN**

Ketua

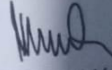
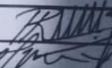
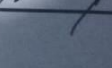
Sekretaris

  
Dr. FAISAL, S.H., M. Hum.  
NIDN: 0122087502

  
Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H  
NIDN: 0118047901

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. MUKLIS, S.H., M.H
2. Dr, RAMLAN, S.H., M.Hum
3. Assoc.Prof.Dr. H SURYA PERDANA, S.H., M.Hum

1. 
2. 
3. 



UMSU

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT HUKUM  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/02/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

### PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

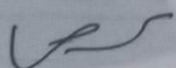
**NAMA** : ARIEF RAMADHAN  
**NPM** : 1706200254  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : PERANAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM  
EVALUASI DAN PEMANTAUAN PERATURAN  
DAERAH DEMI MEWUJUDKAN SINKRONISASI  
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

**PENDAFTARAN** : 08 Agustus 2022

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

  
Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

PEMBIMBING

  
Assoc. Prof. Dr. H SURYA PERDANA, S.H., M.Hum  
NIDN: 0011066201



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : ARIEF RAMADHAN  
NPM : 1706200254  
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ADMINISTRASI NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : PERANAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM  
EVALUASI DAN PEMANTAUAN PERATURAN  
DAERAH DEMI MEWUJUDKAN SINKRONISASI  
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian

Medan, 31 Maret 2022

DOSEN PEMBIMBING

Assoc. Prof. Dr. H SURYA PERDANA, S.H., M.Hum  
NIDN: 0011066201

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

**SURAT PERNYATAAN**  
*Bismillahirrahmanirrahim*

Yang bertanda tangan dibawah ini, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara :

Nama Lengkap : ARIEF RAMADHAN  
Tempat/Tgl. Lahir : Indrapura / 31 Desember 1999  
Agama : Islam  
Status Perkawinan : Belum Kawin  
No. Pokok Mahasiswa : 1706200254  
Alamat : Indra Pura Kec. Air Putih - Batubara  
No. HP : 0822 7444 3629  
Pekerjaan/Instansi : -  
Alamat Kantor :

Melalui surat permohonan tertanggal 31 Juli 2022 telah mengajukan permohonan menempuh ujian skripsi. Untuk ujian skripsi yang akan saya tempuh, menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa saya :

1. Dalam keadaan sehat jasmani maupun rohani;
2. Siap secara optimal dan berada dalam kondisi baik untuk memberikan jawaban atas pernyataan penguji;
3. Bersedia menerima keputusan Panitia Ujian dengan ikhlas tanpa mengadakan gugatan apapun;
4. Menyadari bahwa keputusan Panitia Ujian ini bersifat mutlak dan tidak dapat diganggu gugat.

Demikianlah surat pernyataan ini saya perbuat dengan kesadaran tanpa ada paksaan dan tekanan dalam bentuk apapun dan dari siapapun, untuk dipergunakan bilamana dipandang perlu. Semoga Allah SWT meridhoi saya. Amin.

Saya yang menyatakan,



**ARIEF RAMADHAN**



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
http://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

### KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : ARIEF RAMADHAN  
NPM : 1706200254  
PRODI/BAGIAN : Ilmu Hukum/ Hukum Administrasi Negara  
JUDUL SKRIPSI : Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Evaluasi dan Pemanfaatan Peraturan Daerah demi mewujudkan sinkronisasi Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah  
Pembimbing : Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PRADANA, S.H. M. Hum

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
22/11/2021	Diskusi Judul	[Signature]
24/11/2021	Acc Judul	[Signature]
27/11/2021	Diskusi Perihal PROPOSAL	[Signature]
5/12/2021	Acc unep di seminar fak	[Signature]
8/1/2022	Diskusi Perbaikan BAB I	[Signature]
16/1/2022	Diskusi Perbaikan Skripsi	[Signature]
22/1/2022	Perbaikan terhadap skripsi	[Signature]
26/3/2022	Bedah buku	[Signature]
31/3/2022	Acc	[Signature]

Diketahui,  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. FAISAL, SH., M.Hum)

DOSEN PEMBIMBING

(Dr. SURYA PRADANA, SH., M. Hum)

## **Abstrak**

### **PERANAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM EVALUASI DAN PEMANTAUAN PERATURAN DAERAH DEMI MEWUJUDKAN SINKRONISASI PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH**

**Arief Ramadhan**

Amandemen UUD 1945 sudah digejolakkan pada zaman orde baru, hal ini tidak lepas dari kondisi politik yang dinilai melakukan berbagai macam cara untuk melanggengkan kekuasaan, awal reformasi muncullah gagasan untuk dibuat suatu lembaga baru yang menjadi perwakilan daerah di pusat, hal ini dikarenakan pada saat itu kurangnya harmonisasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat, maka dari itu lahirlah Dewan Perwakilan Daerah yang menjadi wakil daerah di pemerintah pusat yang diharapkan menjadi representasi setiap wilayah di Indonesia dengan harapan mampu membuat aspirasi daerah sampai ke pemerintah pusat, wewenang Dewan Perwakilan Daerah tercantum di dalam UUD 1945 Pasal 22C, 22 D dan 22 E dan disebutkan juga di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MD3. Namun dalam perkembangannya, Dewan Perwakilan Daerah diberikan suatu wewenang baru yang berbeda sebagaimana dijelaskan di dalam Konstitusi, yaitu mengevaluasi rancangan perda atau perda. Hal ini tentunya suatu hal yang menarik, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif, dan peranannya dalam mengevaluasi dan pemantauan rancangan perda dan perda

Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah metode penelitian normatif, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier dengan Ayat Suci Al-Quran dengan teknik analisis data kualitatif dan bersifat deskriptif dan alat pengumpul data berupa studi dokumen baik secara online maupun offline.

Hasil penelitian menjelaskan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif lebih tepat disebut sebagai co-logislator Dewan Perwakilan Daerah, karena Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki wewenang memutuskan suatu undang-undang. dan peranan Dewan Perwakilan dalam mengavaluasi rancangan perda atau perda berupa tiga aspek kajian yaitu: aspek yuridis, aspek substansi dan aspek prinsip keberlakuan dan dampak hukum. Yang kemudian disampaikan di dalam sidang paripurna dan kemudian sebagai bahan rekomendasi kepada Dewan Perwakilan rakyat dan Presiden. Dampak positif wewenang baru Dewan Perwakilan Daerah tersebut dapat mengutkan Dewan Perwakilan Daerah dalam hubungan dengan pemerintah daerah, sedangkan dampak negatifnya dapat menimbulkan konflik antara lembaga Kemendagri atau Gubernur.

Kata Kunci : Dewan Perwakilan Daerah, Evaluasi dan Pemantauan, Pemerintah Pusat.

## **Kata Pengantar**

### ***Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh***

Pertama-tama saya ucapkan Puji dan Syukur Kepada Allah SWT yang telah melimpahkan Rezeki dan rahmatnya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan, Sebagaimana diketahui Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Maka dari itu skripsi di susun Skripsi dengan Judul : Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pemantauan Dan Evaluasi Peraturan Daerah Demi Mewujudkan Sinkronisasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Penulis menyadari bahwasannya Skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, maka dari itu penulis meminta maaf apabila ada kekurangan dan kesalahan dalam pembuatan Skripsi ini, dan besar harapan penulis agar skripsi ini dapat berguna bagi para pembaca sehingga dapat menambah wawasan di dalam Bidang Ilmu Hukum Hukum Administrasi Negara.

Dengan selesainya skripsi ini tak lupa pula saya ucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Pihak Pihak yang telah memotivasi dan mendukung pembuatan skripsi ini antara lain :

1. Bapak Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Prof.Dr. Agussani.,M.AP, atas kesempatan dan mendorong mahasiswanya untuk menjadi lulusan yang Unggul,Cerdas dan Terpercaya dan juga Fasilitas yang luar biasa yang telah diberikan kepada seluruh Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara



2. Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Dr.Faisal S.H., M.H atas kesempatan dan motivasinya selama saya berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian Juga kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.Hum dan Wakil Dekan III IbuAtika Rahmi, S.H., M.H.
3. Bapak Assoc.Prof.Dr.Surya Perdana, H. SH., M.Hum selaku dosen Pembimbing dan Bapak Dr. Eka N.A.M Sihombing S.H., M.H selaku dosen Pembanding, yang tak kenal lelah membimbing dan memotivasi saya dalam pembuatan skripsi ini hingga selesai.
4. Kepada Seluruh Staff dan Pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Kedua orang tua saya yang tak kenal lelah senantiasa memberikan dukungan dan semangat setiap saat hingga saya mampu bangkit dari keterpurukan.
6. Kepada sahabat-sahabat saya Teguh Alamsyah, Rio Amsyah, Muhammad Zikri S.H yang selalu menemani dan menjadi tempat berbagi keluh kesah selama 4 tahun terakhir hingga sampai skripsi ini selesai.
7. Kepada teman-teman F1 2017 dan Hukum Administrasi Negara yang menjadi sahabat dari awal pertemuan perkuliahan hingga sampai dengan saat ini dan semoga terus selamanya.

Akhir kata saya ucapkan Permohonan maaf saya selama berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Semoga kelak ilmu yang kita dapat di Fakultas Hukum dapat menjadi ilmu yang bermanfaat bagi kita

kelak, Sekali lagi saya ucapkan terimakasih dan semoga kita selalu dalam lindungan Allah SWT. Amin.

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Medan,7 Februari 2022

**Arief Ramadhan**

NPM: 1706200254

## DAFTAR ISI

Abstrak.....	i
Kata Pengantar .....	ii
Daftar Isi .....	v
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
1. Rumusan Masalah .....	5
2. Faedah Penelitian .....	5
B. Tujuan Penelitian .....	6
C. Definisi Operasional.....	7
D. Keaslian Penelitian.....	9
E. Metode Penelitian .....	10
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	10
2. Sifat Penelitian.....	10
3. Sumber Data .....	10
4. Alat Pengumpul Data.....	12
5. Analisis Data .....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>14</b>
A. Dewan Perwakilan Daerah .....	14
B. Peraturan Daerah.....	19

C. Sinkronisasi Pemerintah Pusat dan Daerah .....	24
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>27</b>
A. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif di Indonesia.....	27
B. Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Evaluasi dan Pemantauan Peraturan daerah demi mewujudkan sinkronisasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.....	44
C. Dampak diberikannya wewenang evaluasi dan pemantauan peraturan daerah kepada Dewan Perwakilan Daerah.....	65
<b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>64</b>
A. KESIMPULAN.....	64
B. SARAN.....	65
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>67</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Sejak zaman orde baru muncul gagasan untuk dilakukan amandemen UUD 1945 salah satunya dari Harun Alrasid karena dinilai terlalu *summier*, terlalu banyak masalah yang diserahkan kepada pembuat peraturan yang lebih rendah, serta tidak menjamin Hak Asasi Manusia, namun gagasan tersebut tidak pernah terealisasi karena selalu berbenturan dengan kehendak politik penguasa untuk melestarikan otoritarian dengan legitimasi UUD 1945<sup>1</sup>

Pada awal reformasi, mulai muncul wacana perlunya lembaga perwakilan yang mewakili wilayah di tingkat pusat untuk melengkapi lembaga perwakilan yang mewakili aspirasi dan paham politik dalam struktur ketatanegaraan. Munculnya wacana tersebut atas respon pengalaman pada pemerintahan sebelumnya dimana hubungan pusat dan daerah tidak harmonis dan pemerintahan dijalankan secara sentralistik. Keragaman dan ciri khas daerah tidak mendapat ruang memadai untuk hidup dan berkembang karena pada era tersebut yang diutamakan dipentingkan adalah persatuan dan kesatuan.<sup>2</sup>

Akibat adanya dorongan dari masyarakat agar dibentuknya suatu lembaga perwakilan baru untuk memberikan ruang bagi daerah agar dapat berkembang lebih jauh, karena sebelumnya masyarakat melihat keputusan terlalu sentralistik oleh

---

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqie. 2015. *Konstitusi Bernegara*. Malang: Setara Press. Halaman 168

<sup>2</sup>Patrialis Akbar. 2013. *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika. Halaman 67

pemerintah, akhirnya keinginan masyarakat terealisasi dengan dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah pada perubahan ketiga UUD 1945.

Dewan Perwakilan Daerah dibentuk dengan latar belakang antara lain: 1. mempererat ikatan daerah dalam bingkai Negara Indonesia serta memperkuat persatuan kebangsaan di setiap daerah. 2. memperkuat akomodasi dan aspirasi daerah dalam penerapan kebijakan nasional. 3. mempercepat demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah dengan menhandalkan utusan daerah yang sebelumnya bagian dari lembaga MPR.<sup>3</sup> Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah pada awalnya dibuat dalam rangka mereformasi struktur parlemen di Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Dengan struktur bikameral diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan cermin dari representasi politik, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah mencerminkan prinsip representasi daerah, meskipun konsep ini mendapatkan pertentangan. Sehingga yang disepakati adalah konsep rumusan yang sekarang yaitu tidak menganut sistem bikameral sama sekali.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>Ni Kadek Riza Sartika Setiawati dan Nyoman Mas Aryani. 2011. *Kewenangan DPD dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*. Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udaya Bali. Halaman 3

<sup>4</sup>Jimly Asshiddiqie. 2006. *Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sektjen dan Kepaniteraan MKRI. Halaman 139

Dasar Hukum dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah dapat dilihat pada UUD 1945, landasan Dewan Perwakilan Daerah diatur di dalam Pasal 22 C yang dipilih oleh rakyat pada setiap provinsi melalui pemilu. Sedangkan wewenang Dewan Perwakilan Daerah dapat dilihat pada Pasal 22 D antara lain : 1. 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 alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. 2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas 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 kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. 3. 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.

Selain dari pada yang dijelaskan di dalam UUD 1945 kewenangan Dewan Perwakilan Daerah mendapat penambahan, hal tersebut tertuang di dalam UU MD

3 2018 yang disebutkan di dalam Pasal 249 Ayat 1 Poin j melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. Hal ini merupakan imbas dari dikeluarkan putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 Menteri Dalam Negeri dan Gubernur tidak lagi dapat membatalkan Peraturan daerah yang bertentangan dengan undang-undang di atasnya. Berdasarkan temuan Kebijakan Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPO) terdapat 347 peraturan daerah yang bermasalah.

Maka kehadiran Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga yang memiliki peran dalam pembentukan peraturan daerah agar aturan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya, sehingga terjalin sinkronisasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Peran yang dapat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah mencakup Evaluasi dan Pemantauan namun tidak dijelaskan secara lebih rinci mekanisme keterlibatan sampai dengan sejauh mana Dewan Perwakilan dapat terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, melihat kembali konstitusi, di dalam pembentukan undang-undang Dewan Perwakilan Daerah dijelaskan di dalam Pasal 22 D UUD 1945 dapat memberikan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, namun di dalam pembentukan peraturan daerah Dewan Perwakilan Daerah tidak ada disebutkan bahwasannya Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan peraturan daerah, tentunya jika dilihat maka evaluasi dan pemantauan terhadap peraturan daerah dan rancangan peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Daerah bertentangan dengan Konstitusi.

Dewan Perwakilan Daerah merupakan representasi dari daerah sebagai penghubung antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar terjalin



sinkronisasi salah satunya dalam hal pembentukan produk hukum yang tidak bertentangan dari bawah ke atas. Terlebih Menteri Dalam Negeri dan Gubernur tidak dapat lagi membatalkan peraturan daerah, maka peran Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan peraturan daerah harus dipertegas secara rinci sampai dimana batasan keterlibatannya apalagi wewenang baru ini tidak ada tertera di dalam Konstitusi, apakah Dewan Perwakilan Daerah dapat terlibat dalam evaluasi secara teknis dalam pembentukan peraturan daerah, dan seandainya dapat terlibat apakah hal tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi.

Berdasarkan pemaparan tersebut maka hemat penulis penelitian ini layak untuk dikaji dengan judul “ **Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Demi Mewujudkan Sinkronisasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.**”

### **1. Rumusan Masalah**

- a. Bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif di Indonesia?
- b. Bagaimana Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Evaluasi dan Pemantauan Peraturan daerah demi mewujudkan sinkronisasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah?
- c. Bagaimana dampak dengan diberikannya wewenang evaluasi dan pemantauan peraturan daerah kepada Dewan Perwakilan Daerah?

### **2. Faedah Penelitian**

- a. Secara Teoritis

Penelitian ini bermanfaat bagi ilmu hukum terutama pada bidang Hukum Administrasi Negara, karena pada penelitian ini membahas bagaimana peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan peraturan daerah, karena dalam UU MD3 Dewan Perwakilan Daerah diberikan suatu kewenangan baru dalam pembentukan peraturan daerah yaitu untuk mengevaluasi dan pemantauan peraturan daerah, yang sebelumnya tidak dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah. Sebagaimana diketahui pada umumnya pembentukan peraturan daerah dilakukan oleh Dprd dan Walikota/Bupati untuk peraturan daerah tingkat kabupaten/kota atau Dprd provinsi dan Gubernur untuk peraturan daerah tingkat provinsi. Maka penelitian ini akan mengkaji Dewan Perwakilan Daerah sampai dengan sejauh mana ikut dalam pembentukan peraturan daerah demi mewujudkan sinkronisasi pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

#### b. Secara Praktis

Penelitian ini bermanfaat bagi lembaga legislatif di daerah dalam pembentukan peraturan daerah, dengan melibatkan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan peraturan daerah agar sinkron dengan aturan di atasnya, karena Mendagri atau Gubernur tidak lagi berwenang dalam pembatalan perda yang tidak sinkron dengan aturan di atasnya. Maka penelitian ini akan mengkaji Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga dari pemerintah pusat untuk ikut membantu suatu peraturan daerah agar tidak bertentangan dengan aturan di atasnya.

### **B. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini terdiri dari 3 poin yang akan dijabarkan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif di Indonesia.
2. Untuk mengetahui mekanisme pembentukan peraturan daerah di tingkat Kota/kabupaten.
3. Untuk mengetahui peran yang dapat dilakukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Peraturan daerah demi mewujudkan sinkronisasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

### **C. Definisi Operasional**

1. Peranan, menurut Soerjono Soekanto peranan merupakan menjalankan tugas dan fungsi berdasarkan suatu kedudukan.<sup>5</sup>
2. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan yang memiliki wilayah atau daerah atau daerah provinsi, yang kedudukannya sebagai lembaga negara setara dengan MPR, DPR, Presiden, BPK, MA dan MK.<sup>6</sup>
3. Evaluasi menurut Kbbi adalah penilaian, jika dilihat menurut Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Evaluasi adalah kegiatan menganalisis, dan mengkaji rancangan peraturan daerah dan Peraturan Daerah untuk menjadi bahan rekomendasi. Sedangkan Evaluasi yang dimaksud pada penelitian ini adalah evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah

---

<sup>5</sup>Muhammad Zikri. 2021. *Peranan Dinas Sosial dalam Merehabilitasi Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial di Kota Medan (Studi di Dinas Sosial Kota Medan)*. Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Halaman 8

<sup>6</sup>Made Nurawati,dkk. 2017. *Hukum Kelembagaan Negara*. Bali: Fakultas Hukum Universitas Udayana. Halaman 23

ditingkat provinsi atau kota/kabupaten yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah.

4. Pemantauan berasal dari kata memantau yang menurut KBBI adalah mengamati atau mengecek dengan cermat, terutama untuk tujuan khusus, sedangkan pemantauan berarti proses atau cara memantau, menurut Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah pemantauan adalah kegiatan mengamati, mengidentifikasi, dan menghimpun rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah yang berpotensi bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemantauan yang dimaksud pada penelitian ini adalah pemantauan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah baik ditingkat provinsi atau kota/kabupaten yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah.
5. Peraturan Daerah terbagi menjadi 2 yaitu peraturan daerah tingkat provinsi dan peraturan daerah tingkat Kota/kabupaten, sedangkan pada penelitian ini peraturan daerah yang dimaksud adalah peraturan daerah Kota/kabupaten, menurut Pasal 1 Ayat 8 Undang-Undang 15 Tahun 2019 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan daerah kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bupati/walikota.

6. Sinkronisasi, menurut kbbi adalah penyesuaian, maka pada penelitian ini penyesuaian yang dimaksud adalah penyesuaian peraturan daerah dengan aturan di atasnya ( Undang-Undang)
7. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pemerintah pusat yang dimaksud pada penelitian ini adalah presiden dan Dpr sebagai lembaga yang membentuk dan memberi persetujuan pembentukan undang-undang, sedangkan pemerintah daerah adalah Bupati/ walikota dan Dprd sebagai lembaga yang membentuk dan memberi persetujuan pembentukan peraturan daerah.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Penulis menyadari pembahasan pada penelitian ini memang bukanlah suatu hal yang baru, namun penelitian ini tetap layak dikaji karena terdapat beberapa hal yang menjadi pembeda dengan penelitian yang sering dibahas pada umumnya, terdapat beberapa penelitian yang hampir mendekati penelitian ini antara lain:

1. Skripsi Aldis Ruly Subardi, NPM: 090710101156 Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember tahun 2014, dengan judul Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Proses Legislasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, skripsi ini membahas kedudukan dpd dalam ketatanegaraan dikaitkan dengan prinsip bikameral dan kewenangan Dpd dalam melaksanakan fungsi legislasinya dalam pembentukan undang-undang pasca dikeluarkan putusan MK terbaru, metode penelitian yang digunakan yuridis normatif. Sedangkan pada penelitian ini akan membahas Dpd dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang baru yang diamanahkan

dalam undang-undang MD3 yaitu mengenai keterlibatan Dpd dalam pembentukan peraturan daerah, jelas pembahasan yang akan dikaji pada penelitian ini berbeda dengan skripsi Aldis Ruly Subardi, karena pembahasannya lebih ke arah Hukum Tata Negara, hanya saja metode penelitian yang digunakan sama dengan yang akan digunakan pada penelitian ini.

2. Skripsi Muhammad Sayuthi, NPM: 12410068 Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2018, dengan judul Analisis Yuridis Kewenangan DPD Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Raperda dan Perda Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Skripsi ini membahas kewenangan Dpd dalam melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap rancangan perda dan perda sebagaimana di dalam undang-undang MD3 terbaru Dpd diberikan wewenang baru kepada Dpd, dan menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Sekilas skripsi ini hampir sama dengan yang akan dibahas pada penelitian ini, namun terdapat beberapa hal yang membedakan antara lain: skripsi ini membahas Dpd dalam evaluasi dan pengawasan sedangkan pada penelitian ini lebih membahas Dpd dalam ikut andil pembentukan peraturan daerah, pada skripsi ini beranggapan bahwasanya UU MD3 telah melanggar konstitusi karena kewenangan Dpd berbeda di dalam konstitusi dan undang-undang tersebut, sedangkan pada penelitian ini akan melihat Undang-Undang MD3 sebagai alat yang memperkuat Dpd sebagai lembaga legislasi yang sama kedudukannya dengan Dpr

Berdasarkan dari kedua skripsi yang hampir mendekati pembahasan pada penelitian ini, tidak ada yang sama persis yang akan dibahas pada penelitian ini, maka penelitian ini layak dikaji karena merupakan suatu permasalahan yang harus diselesaikan.

## **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian atau langkah-langkah yang digunakan pada penelitian ini untuk memecahkan permasalahan yang dikaji, terdiri dari beberapa bagian antara lain:

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang meneliti data sekunder sebagai data utama seperti dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian atau dapat disebut studi pustaka<sup>7</sup> dan menggunakan pendekatan perundang-undangan untuk mencari jawaban dari permasalahan yang dikaji

### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif, karena menggambarkan peran Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan agar sinkron dengan aturan dari pemerintah pusat. Deskriptif merupakan sifat penelitian yang menggambarkan/melukiskan suatu kondisi permasalahan tertentu<sup>8</sup>

### **3. Sumber Data**

---

<sup>7</sup>Ediwarman. 2016. *Metode Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing. Halaman 21

<sup>8</sup>. Suratman dan H.Philips Dillah. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta, CV. Halaman 47

Sumber data pada penelitian ini terdiri dari data sekunder dan data yang bersumber dari hukum islam. sumber hukum islam berdasarkan Ayat suci Al-Quran beserta hadits yang berhubungan dengan penelitian ini. Sedangkan data sekunder terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa bahan yang mendukung penelitian seperti: jurnal, skripsi, tesis, disertasi atau karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian
- c. Bahan hukum tersier, merupakan bahan non hukum yang relevan dan dapat digunakan untuk mendukung penelitian ini , seperti: kamus bahasa, ensiklopedia atau jurnal cabang ilmu lainnya.

#### **4. Alat Pengumpul Data**

Alat pengumpul data pada penelitian ini adalah Studi dokumen yang diperoleh secara *offline* melalui perpustakaan daerah Provinsi Sumatera Utara, perpustakaan Kota Medan serta buku pribadi milik penulis, dan secara *online* yang diperoleh dari internet sebagai media untuk mendapatkan bahan-bahan yang relevan dengan penelitian.

#### **5. Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, yaitu data yang telah di doat dari studi kepustakaan lalu dihubungkan dengan permasalahan yang dikaji di dalam penelitian ini, Jadi bahan hukum yang telah dikumpulkan tersebut dianalisis untuk memecahkan permasalahan yang dikaji dalam



penelitian ini mengenai peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan peraturan daerah.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Dewan Perwakilan Daerah**

Kekuasaan identik dengan negara, hal ini dikarenakan negara mencakup berbagai unsur didalamnya diantaranya wilayah, penduduk, kedaulatan, pengakuan dan adanya pemerintah. Unsur-unsur tersebut yang dikelola dengan kekuasaan.<sup>9</sup>Maka terdapat kekuasaan yang mengatur suatu negara agar negara tersebut dapat menjadi organisasi yang kokoh dan dapat melindungi rakyatnya. Setiap negara dijalankan oleh organ negara yang diatur dalam konstitusi. Pengaturan kewenangan organ negara dalam konstitusi dimaksudkan agar tercipta keseimbangan antara organ negara yang satu dengan lainnya (*check and balances*). A. Hamid Attamimi menyebutkan bahwa konstitusi adalah pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.<sup>10</sup>

Konsep pembentukan lembaga negara secara umum berkaitan langsung dengan tugas dan fungsi penyelenggaraan negara yang melatar belakangi dibentuknya suatu lembaga. Pemerintah Prancis pada abad ke-XVI telah membagi kekuasaan dengan beberapa fungsi yaitu: *diplomacie, defencie, financie, justicie, policie*. Dan kemudian fungsi-fungsi tersebut dikaji kembali oleh John Locke dan dipersempit menjadi tiga fungsi kekuasaan, yaitu fungsi legislatif, eksekutif dan federatif, dengan menempatkan fungsi peradilan dalam kekuasaan eksekutif. Kemudian Montesquieu mengembangkan pendapat tersebut menjadi bahwa fungsi federatif merupakan bagian dari fungsi eksekutif dan fungsi yudisial perlu dipisahkan dengan tersendiri, sehingga Montesquieu menggagas konsep *Trias Politica* yang terdiri atas fungsi eksekutif, legislatif dan yudisial, lalu ketiga fungsi

---

<sup>9</sup>Yusri munaf. 2014. *Konstitusi dan kelembagaan negara*. Riau: Marpoyan Tujuh. Halaman 38

<sup>10</sup>*Ibid.*, Halaman 37

tersebut kemudian dilembagakan dalam tiga organ negara untuk menjalankan fungsi masing-masing yaitu pemerintah, parlemen dan pengadilan.<sup>11</sup>

Ketiga fungsi tersebut dalam penerapannya di Indonesia terbagi menjadi tiga, yaitu: lembaga eksekutif lembaga legislatif dan lembaga yudikatif, dalam cabang eksekutif ada presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan, dalam cabang legislatif terdapat 4 organ atau lembaga yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Badan Pemeriksa keuangan. Sedangkan lembaga yudisial terdapat 4 lembaga yaitu: Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial.<sup>12</sup>

Perkembangannya konsep pemisahan kekuasaan ini tidaklah diterapkan secara tegas, namun mengalami penyesuaian-penyesuaian dengan situasi sosial dan politik negara yang bersangkutan. Disamping itu, logika pemisahan kekuasaan yang didasarkan pada pendekatan horizontal bergeser pada pendekatan vertikal. Dari sinilah, lahir konsep baru yang dikenal dengan istilah pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Dalam konsep ini kekuasaan diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang lembaga-lembaga negara, yang didalamnya berisi tentang tugas dan kewenangan lembaga negara tersebut.<sup>13</sup>

Indonesia juga tidak menganut secara tegas konsep pemisahan kekuasaan, hal ini dapat dilihat di dalam pembentukan undang-undangan melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam pengesahannya, padahal Presiden

---

<sup>11</sup>Evy Trisulo D. 2015. *Kajian Kelembagaan Sekretariat Komisi Informasi*. Jakarta: Komisi Informasi Pusat RI. Halaman 11

<sup>12</sup>Jimly Asshiddiqie. *Op.,Cit* Halaman 112-114

<sup>13</sup>Yusri munaf. *Op.,Cit*. Halaman 39

merupakan lembaga Eksekutif sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga Legislatif. Maka Indonesia pada saat ini lebih tepat dikatakan menganut konsep *distribution of power* atau dalam bahasa Indonesianya pembagian kekuasaan.

Bahkan dalam perkembangannya Indonesia telah melahirkan suatu lembaga baru yang mewakili daerah di pemerintah pusat, hal ini berbeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili rakyat di Pemerintah pusat. Lembaga baru tersebut adalah Dewan Perwakilan Daerah. Melihat sejarahnya, Dewan Perwakilan Daerah merupakan suatu lembaga baru yang dibentuk setelah adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945, secara spesifiknya Dewan Perwakilan Daerah dibentuk sejak disahkan perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat ke-7 Sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tanggal 9 November 2001, namun secara faktual keberadaan Dewan Perwakilan Daerah baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yakni sejak dilantik dan diambil sumpah para anggota Dewan Perwakilan Daerah, yang sebelum terpilih dari hasil Pemilu 5 April 2004, sebagai landasan yuridis pembentukan Dewan Perwakilan Daerah yaitu Pasal 2 Ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945.<sup>14</sup>

Munculnya Dewan Perwakilan Daerah sebagai terobosan baru dalam tatanan pemerintahan, sebelumnya Majelis Permusyawaratan Rakyat sistem yang lama anggota yang menjadi utusan daerah merupakan hasil pemelihan eksklusif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi, maka Dewan Perwakilan Daerah

---

<sup>14</sup> Made Nurmawati, dkk. *Op., Cit* Halaman 23

dipilih melalui pemilu, keunggulannya pada sistem ini masyarakat dapat memilih langsung kandidat, dengan adanya utusan daerah model baru yang diwujudkan dalam lembaga Dewan Perwakilan Daerah dengan sistem rekrutmen yang merupakan hasil pilihan rakyat melalui pemilu, hal ini dapat menjadi jembagai bagi aspirasi masyarakat daerah dalam pembuatan kebijakan pada tingkat nasional.<sup>15</sup>

Adanya Dewan Perwakilan Daerah diharapkan sistem perwakilan menjadi lebih baik karena saling melengkapi antara perwakilan politik yang diwakilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan perwakilan daerah diwakilkan oleh Dewan Perwakilan Daerah. Anggota Dewan Perwakilan Daerah menjadi perwakilan daerah di tingkat provinsi bukan kabupaten/kota, maka jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah dilakukan perprovinsi.<sup>16</sup>

Dasar Hukum Dewan Perwakilan Daerah telah mengalami beberapa perubahan antara lain: Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 dan terakhir diubah menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019. Hal ini tidak lepas dikarenakan polemik kedudukan Dewan Perwakilan Daerah yang belum sesuai harapan, dalam perubahan aturan yang terakhir Dewan Perwakilan Daerah diberikan suatu tugas yang baru yaitu untuk mengevaluasi dan memantau rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah baik di tingkat kota/kabupaten atau provinsi. Jika dilihat di dalam Konstitusi

---

<sup>15</sup>*Ibid.*, Halaman 24

<sup>16</sup>*Ibid.*, Halaman 26

UUD 1945 wewenang ini tidak diatur, maka hal ini merupakan tugas baru yang dapat memperkuat Dewan Perwakilan Daerah.

Melihat peran Dewan Perwakilan Daerah yang baru dalam mengevaluasi dan memantau peraturan daerah, jika dikaji dari kaca mata islam, dalam kekuasaan politik Al-Quran memerintahkan nabi Muhammad Saw yang disebutkan di dalam surat Ali-Imran Ayat 26:

قُلِ اللَّهُمَّ مَلِكُ الْمَلِكِ تُؤْتِي الْمَلِكَ مِنْ تَشَاءُ  
وَتَنْزِعُ الْمَلِكَ مِمَّنْ تَشَاءُ وَتُعِزُّ مَنْ تَشَاءُ  
وَتُذِلُّ مَنْ تَشَاءُ بِيَدِكَ الْخَيْرُ إِنَّكَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ  
قَدِيرٌ

**Artinya:** "Katakanlah (Muhammad), " Wahai Tuhan Pemiliki kekuasaan, Engkau berikan kekuasaan kepada siapapun yang Engkau kehendaki, dan Engkau cabut kekuasaan dari siapapun yang Engkau kehendaki. Engkau muliakan siapapun yang Engkau kehendaki dan Engkau hinakan siapapun yang Engkau kehendaki. Di tangan Engkaulah segala kebijakan. Sungguh Engkau Mahakuasa atas segala sesuatu."

Allah swt telah menganugerahkan kepada manusia sedikit dari kekuasaan itu. Di antara mereka ada yang berhasil melaksanakan tugasnya dengan baik karena mengikuti norma-norma dan moralitas serta prinsip-prinsip kekuasaan politik,<sup>17</sup> Maka pemerintah memiliki kekuasaan yang diberikan oleh Allah Swt yang harus dijalankan dengan amanah sebagai hal yang diberikan Allah Swt.

<sup>17</sup>Abd. Gani Jumat. 2014. *KONSEP PEMERINTAHAN DALAM ALQURAN: ANALISIS MAKNA KHALĪFAH DALAM PERSPEKTIF FIQH POLITIK*. Jurnal Vol. 11 No 1, Juni 2014 : 173-189. Halaman 175

## B. Peraturan Daerah

Peraturan perundang-undangan jika dilihat dari istilahnya berasal dari terjemahan *wettelijke regeling*. Kata *wet* berasal dari bahasa Belanda yang memiliki arti undang-undang, *wettelijke* memiliki makna sesuai dengan undang-undang. Sedangkan kata *regeling* memiliki makna pengaturan atau peraturan, jadi dapat di dalam kepustakaan Belanda *wettelijke regeling* merupakan sebuah peraturan perundang-undangan.<sup>18</sup>

Mahfud MD memberikan penjelasan bahwa peraturan perundang-undangan adalah semua hukum dalam arti luas yang dibentuk dengan cara tertentu oleh pejabat yang memiliki kewenangan dan dituangkan secara tertulis, Sedangkan J.H.A Logeman memberi penjelasan mengenai peraturan perundang-undangan sebagai suatu peraturan yang mengikat umum dan berdaya laku keluar, yang dimaksud berdaya laku keluar disini adalah bahwa aturan tersebut ditujukan kepada masyarakat umum.<sup>19</sup>

Indonesia memiliki aturan yang memiliki kedudukannya atau yang biasa disebut hierarki perundang-undangan yang sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, hierarki perundang-undangan antara lain:

1. UUD 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

---

<sup>18</sup>Lutfil Ansori. 2019. *Legal Drafting*. Depok PT: Raja Grafindo Persada. Halaman 2

<sup>19</sup>*Ibid.*, Halaman 3

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang
4. Peraturan pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan daerah kabupaten/kota

Salah satu peraturan perundang-undangan yang dikaji pada penelitian ini adalah peraturan daerah, Jika dilihat definisinya Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama kepala daerah. Peraturan daerah tersebut dibentuk untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, situasi ini membuat peraturan daerah mempunyai kedudukan yang strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara atau dapat dikatakan peran peraturan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan menjadi sangat besar.<sup>20</sup> Maka berdasarkan penjelasan tersebut peraturan daerah dibuat atas kewenangan mengatur urusan rumah tangga sendiri oleh pemerintah pusat.

Peraturan daerah terdiri dari 2 tingkat, tingkat pertama yaitu peraturan daerah tingkat provinsi, jika dilihat dari Pasal 1 Ayat 7 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan daerah tingkat provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan dengan Gubernur. Sedangkan Peraturan Daerah tingkat kabupaten/kota menurut Pasal 1 Ayat 8

---

<sup>20</sup>Eka Nam Sihombing. 2020. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press.  
Halaman 105



peraturan daerah tingkat kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Maka peraturan daerah memiliki tingkatan dan berlaku di wilayah teritorial tertentu berdasarkan siapa yang membentuk peraturan daerah tersebut.

Selain mempunyai kedudukan yang strategis, peraturan daerah juga mempunyai berbagai fungsi, antara lain:<sup>21</sup>

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana amanat Pasal 18 Ayat 6 UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan di bidang pemerintah daerah ;
- b. Sebagai penampung khusus dan keberagaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah. Namun pengaturannya tetap dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945 ;
- c. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah ;
- d. Sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dasar hukum lahirnya peraturan daerah dapat dilihat di dalam UUD 1945 Pasal 18 Ayat 6 yang menjelaskan pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Akan tetapi perlu diingat dalam membuat peraturan daerah harus memperhatikan aturan hukum di atasnya, sebagaimana teori yang dijelaskan oleh Hans Kelsen bahwasanya norma hukum itu berjenjang-jenjang dan

---

<sup>21</sup>*Ibid.*, Halaman 107

berlapis lapis dalam suatu susunan hierarkis, dimana norma yang dibawah berlaku dan bersumber dan berdasarkan dari norma yang lebih tinggi, sampai dengan seterusnya dan berhenti pada suatu norma yang paling tinggi atau disebut *Grundnorm*.<sup>22</sup> Maka dari itu suatu peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan harus selaras dengan aturan yang lebih tinggi. Agar tidak terjadi pertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, maka suatu peraturan daerah harus melalui mekanisme proses pembentukan melalui beberapa tahapan antara lain:<sup>23</sup>

#### **a. Tahap Perencanaan Rancangan Peraturan Daerah**

Tahapan ini dibuat pada prolegda yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegda dibuat dan ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda suatu daerah. Skala Prioritas tersebut didasarkan kriteria atas: a. adanya perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. b. rencana pembangunan daerah. c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. d. aspirasi masyarakat. Penyusunan ini dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah bersama dengan pemerintah daerah yang penyusunan dan penetapannya dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan perda tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah.

#### **b. Tahap Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah**

---

<sup>22</sup>Lutfi Ansori. *Op., Cit.* Halaman 28

<sup>23</sup>*Ibid.*, Halaman 139-145

Peraturan daerah yang diajukan oleh pemerintah daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus disertai penjelasan atau biasa disebut naskah akademik yang menjelaskan hasil penelitian atau pengkajian hukum terhadap suatu masalah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

### **c. Tahap Pembahasan dan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah**

Tata cara pembahasan rancangan perda dilakukan Dewan Perwakilan Daerah dengan kepala daerah yang dilaksanakan dalam beberapa tingkat pembicaraan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi atau yang diistilahkan sebagai pembicaraan tingkat I dan rapat paripurna atau pembicaraan tingkat II, rancangan peraturan daerah yang telah disetujui kemudian disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah paling lama 7 hari dan kemudian ditandatangani oleh kepala daerah.

### **d. Tahap Pengundangan Peraturan Daerah**

Pengundangan adalah pemberitahuan secara formal suatu peraturan dengan penempatannya dalam suatu penerbitan resmi negara yang khusus untuk maksud itu sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dengan adanya pengundangan peraturan itu telah memenuhi prinsip pemberitahuan formal dan peraturan tersebut telah memenuhi ketentuan sebagai peraturan negara. Pengundangan menjadi syarat

berlaku mengikatnya suatu peraturan perundang-undangan. Jika suatu peraturan telah diundangkan, peraturan tersebut telah mengikat secara umum.

### **C. Sinkronisasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Berdasarkan UUD 1945, bentuk negara yang digunakan di Indonesia adalah bentuk negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi. Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Penggunaan asas desentralisasi dalam NKRI ditunjukkan dengan adanya pembagian daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 Perubahan Kedua UUD 1945.

Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh wakil presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945, dalam literatur hukum diakui bahwa pengertian pemerintah terbagi menjadi 2 yaitu dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas diartikan sebagai fungsi meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan, dan keputusan yang diambil oleh alat-alat pemerintahan untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan dalam arti sempit menurut teori trias politica hanya meliputi badan/kekuasaan eksekutif saja, tidak termasuk badan legislatif dan yudikatif.<sup>24</sup>

Pemerintah pusat memiliki urusan yang hanya dapat dilakukannya sendiri, namun dapat dilakukan oleh pemerintah daerah apabila diperlukan dengan

---

<sup>24</sup>Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana. 2019. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada. Halaman 25

memberikan pelimpahan. Terdapat beberapa hal yang menjadi urusan pemerintahan atau dapat disebut urusan pemerintahan absolut antara lain:

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiskal nasional
- f. Agama.

Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.<sup>25</sup> Sama halnya dengan pemerintah pusat pemerintah daerah memiliki urusannya sendiri, dan terbagi bagi seperti: urusan pemerintahan konkuren yang terbagi lagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Pemerintah Pusat dan daerah memiliki hubungan dalam menjalankan tugas dan fungsinya maka agar dalam menjalankan tugasnya tersebut harus dilakukan secara terstruktur dan selaras agar penyelenggaraan optimal, maka dari itu produk hukum merupakan jembatan agar terjalin sinkronisasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Saldi Isra, menyatakan bahwa dalam teori ketatanegaraan, Negara Kesatuan (*unitary state*) merupakan negara yang sifatnya tunggal, kedaulatan hanya ada

---

<sup>25</sup>*Ibid.*, Halaman 26

pada 1 (satu) tangan yaitu pemerintahan pusat dan tidak terdiri dari kumpulan negara-negara.<sup>26</sup> Lebih jauh Saldi Isra menggambarkan wajah praktik hubungan pusat dan daerah merupakan hasil reduksi pasal yang mengatur prinsip residu power dengan aturan-aturan lain yang setingkat.<sup>27</sup>

Persoalan hubungan antara Pusat dan Daerah pada negara dengan susunan organisasi desentralistik timbul karena pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintahan negara tidak hanya dilakukan oleh (dari) satu pusat pemerintahan. Selain Pusat, terdapat satuan-satuan pemerintahan lebih rendah yang juga melakukan wewenang, tugas dan tanggung jawab melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau yang dibiarkan atau yang diakui sebagai urusan daerah bersangkutan. Meskipun kedua lingkungan pemerintahan (Pusat dan Daerah) merupakan satu kesatuan susunan yang mencerminkan keutuhan merupakan satu kesatuan susunan yang mencerminkan keutuhan bentuk negara kesatuan, tetapi karena masing-masing mempunyai lingkungan wewenang, tugas dan tanggung jawab berbeda, maka tidak menutup kemungkinan terjadi semacam tarik menarik bahkan *spanning* hubungan antara keduanya.<sup>28</sup> Maka dari itu lahirnya konsep desentralisasi merupakan bentuk hubungan antara pemerintah pusat dan daerah untuk melakukan penyelenggaraan negara.

---

<sup>26</sup>Andryan. 2019. *Harmonisasi Pemerintah Pusat dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 16 Nomor 4 Desember 2019. Halaman 424

<sup>27</sup>*Ibid.*,

<sup>28</sup>Bagir manan. 1994. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*. Jakarta:Pustaka Sinar Harapan. Halaman 2

Penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait era dengan pola pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat 2 (dua) elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup>Andryan. *Op.,Cit.* Halaman 425

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif di Indonesia**

Lembaga negara Dewan Perwakilan Daerah saat ini seperti beban negara. Dengan anggaran yang hampir sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, namun dianggap tidak memiliki pengaruh dan kinerja yang maksimal untuk bangsa. Jika dilihat dari sejarahnya Dewan Perwakilan Daerah merupakan produk amandemen ketiga UUD 1945 sebagai aspirasi dari amanat reformasi, dimana seluruh elemen masyarakat menginginkan perwakilan yang mempresentasikan suatu kepentingan kedaerahan. Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah pada saat ini menimbulkan perubahan konsep sistem kamar di parlemen, dari satu kamar atau unikameral menjadi dua kamar atau bikameral termasuk sistem ketatanegaraan di Indonesia. Kamar pertama Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi partai politik, dan kamar kedua sebagai representasi daerah.<sup>30</sup>

Konsep sistem kamar parlemen bikameral memiliki beberapa keuntungan seperti: sistem bikameral dengan kedua kamarnya bisa dianggap lebih jelas mencerminkan kepentingan dan kehendak nasional, sistem bikameral jelas memberikan jaminan perlindungan terhadap kemungkinan munculnya kesewenang-wenangan di dalam perundang-undangan, karena antara kedua kamar

---

<sup>30</sup>Tamsil Linrung. 2019. *Penguatan DPD Wujudkan DPD Berdaya*. Jakarta Pusat: Bibliosmia Karya Indonesia. Halaman 1



tersebut berlaku dalam hal timbang uji, ialah sama-sama menguji dan juga melengkapi pertimbangan dalam proses pengambilan atas keputusan dan yang terakhir sistem bikameral lebih dipercaya untuk pekerjaan yang tertib, teliti dan hati-hati serta menghindari keputusan yang terburu-buru, berat sebelah dan tidak absolut.<sup>31</sup>

Akan tetapi pendapat lain seperti yang dinyatakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwasannya saat ini Indonesia lebih tepat dikatakan menganut sistem parlemen tiga kamar, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memiliki kedudukan sebagai lembaga permanen dan memiliki kewenangan yang berbeda. Namun pendapat tersebut tidak selalu disetujui, ada yang berpendapat bahwasannya Indonesia tidak mencerminkan sistem parlemen tiga kamar karena tidak menunjukkan kekuatan yang sama dari ketiga lembaga tersebut.<sup>32</sup>

Terkait apakah Indonesia dikatakan menganut sistem parlemen bikameral atau trikameral, dapat dilihat dari dua hal: yang pertama Indonesia dapat dikatakan menganut sistem trikameral dengan melihat terdapat tiga lembaga yang berhak atas wewenang dan struktur yang berbeda yaitu: Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Daerah dan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan dapat dikatakan sistem parlemen bikameral karena hanya ada dua lembaga aktif dalam melaksanakan tugas legislatif, akan tetapi sistem bikameral yang diajarkan bukan

---

<sup>31</sup>Eka nam Sihombing dan Irwansyah. 2019. *Hukum Tata Negara*. Medan: Enam Media. Halaman 45

<sup>32</sup>*Ibid.*, Halaman 46

sistem bikameral yang kurang sempurna, karena masih ada ketimpang tindihan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.<sup>33</sup>

Awal lahirnya Dewan Perwakilan Daerah dimulai pada saat mundurnya presiden soeharto pada tanggal 21 Mei 1998, hal tersebut mengawali bergulirnya sebuah era yang disebut dengan era reformasi. Era reformasi memberikan cita-cita yang besar atas terjadinya perubahan menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan dan memiliki akuntabilitas tinggi, *good governance* dan adanya kebebasan dalam berpendapat. Sesudah reformasi keinginan dalam merancang dan membuat badan legislatif dua kamar atau bikameral. Timbul berhubungan dengan sistem politik yang sentralistik dan hanya sedikit memperhatikan aspirasi daerah. Lembaga legislatif tempo dulu condong lebih pasif dan tidak terlalu memperhatikan kebijakan pemerintah pusat terutama yang berhubungan dengan daerah. maka dari itu, dihadirkan kembali pada perubahan ke-tiga dan ke-empat UUD 1945. Kelahiran sistem keparlemenan dua kamar tersebut akan memberikan pengaruh terhadap hubungan fungsional yang horizontal antara lembaga-lembaga negara, di Indonesia Dewan Perwakilan Daerah adalah wakil ruang dan Dewan Perwakilan Rakyat wakil orang.<sup>34</sup>

Bagi manan menjelaskan ada cukup banyak gagasan yang dilahirkan dibalik kelahiran Dewan Perwakilan Daerah, pertama, gagasan yang merubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar. Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat diilustrasikan bersama dengan sistem perwakilan seperti di

---

<sup>33</sup>*Ibid.*,

<sup>34</sup>Anak Agung Dian Onita. 2020. *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah*. Depok: Rajawali Pers. Halaman 125

Amerika Serikat yang tersusun dari senate sebagai perwakilan negara bagian, dan house of representatives sebagai perwakilan seluruh rakyat. Di Amerika Serikat, kedua unsur perwakilan tersebut dinamakan kongres. Pasal 1 Ayat 1 UUD Amerika Serikat 1787 menyebutkan: All legislative powers herein granted shall be vested in a congress of the united states, which shall consist of a senante and house of representatives.<sup>35</sup> Kedua: gagasan dalam meningkatkan keikutsertaan daerah teruntuk jalannya politik dan pengelolaan negara. Dewan Perwakilan Daerah merupakan badan yang setiap saat turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara. Dengan demikian Dewan Perwakilan Daerah bisa dilihat sebagai koreksi untuk menyempurnakan sistem utusan daerah di Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut ketentuan Pasal 2 Ayat 1 UUD 1945 sebelum perubahan, keikutsertaan daerah dalam utusan daerah di Majelis Permusyawaratan rakyat sangat terbatas yaitu pada saat sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>36</sup>

Melihat kembali kebelakang pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana teracantum dalam Laporan Badan Pekerja MPR-RI mengenai hasil kajian komisi konstitusi tentang perubahan UUD 1945 yang tercantum dalam lampiran keputusan MPR-RI No 4/MPR/2004, yakni:<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup>Bagir manan. 2005. *Dpr, Dpd dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH-UII Press. Halaman 59

<sup>36</sup>*Ibid.*, Halaman 60

<sup>37</sup>Tamsil Linrung. *Op.,Cit.* Halaman 34

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah
2. Meningkatkan agresi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah.
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah-daerah secara serasi dan seimbang
4. Membangun dan menampung perwakilan daerah-daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif.

Bila dibandingkan dari segi kelahirannya lembaganya, Dewan Perwakilan Daerah memang jauh lebih muda dari Dewan Perwakilan Daerah (1918), namun jika dipandang dari sudut aggasannya, kedudukan lembaga seperti Dewan Perwakilan Daerah yang mewakilkan daerah di parlemen nasional, harusnya sudah dipikirkan dan diawasi di jaman sebelum masa kemerdekaan. Ditulis oleh Indra J. Piliang di dalam satu buku yang diterbitkannya, bahwa gagasan ini terpikir untuk pertama kali di dalam konferensi GAPI pada 31 Januari 1941. Gagasan ini terus berjalan sampai pada masa pendirian republik Indonesia, gagasan untuk mewujudkan lembaga perwakilan daerah di Parlemen nasional ikut untuk dibahas disaat konferensi tersebut berlangsung. Gagasan tersebut dikemukakan oleh Moh. Yamin dalam rapat perumusan UUD 1945 oleh badan penyelidik usaha-usaha persiapan kemerdekaan Indonesia, bunyi dari gagasan tersebut antara lain:

*Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan oleh seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kepada Majelis Presiden bertanggungjawab. Jadi ada dua syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil golongan langsung dari pada rakyat Indonesia.*<sup>38</sup>

Kedudukan DPD yang saat ini diparadigmakan sebagai lembaga legislatif memiliki tujuan yang sangat penting. Dalam teori struktur parlemen ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia yaitu:<sup>39</sup>

1. Representasi politik (political representation)
2. Representasi teritorial (territorial representation)
3. Representasi fungsional (functional representation)

Sebagai lembaga yang baru saja lahir sejak pasca reformasi, kehadiran Dewan Perwakilan Daerah mempunyai potensi untuk memperkuat bangunan demokrasi di Indonesia. Terkhusus dalam upaya memperbaiki fungsi representasi yang sampai saat ini sangat lemah dijalankan oleh Dewan Perwakilan Daerah dalam menyampaikan aspirasi daerah di level pusat. Posisi Dewan Perwakilan Daerah sebetulnya sangat strategis sebagai penyeimbang Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembahasan-pembahasan kebijakan partai politik yang menjadi payungnya,

---

<sup>38</sup>Anak Agung Dian Onita. *Op., Cit.* Halaman 126

<sup>39</sup>Hanif Hardianto dan Ratna Herawati. 2020. *Ambiguitas Hasil Pemantauan dan Evaluasi Dewan Perwakilan Daerah terhadap rancangan undang-undang dan Peraturan Daerah.* Jurnal Pandecta Volume 15, Nomor 1 Juni 2020. Halaman 101

pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sebenarnya tidak hanya agar mewakili daerah serta mengelola kepentingan daerah di pemerintah pusat, akan tetapi harapannya Dewan Perwakilan Daerah dapat menumbuhkan peran daerah dalam penyelenggaraan negara.<sup>40</sup>

Dewan Perwakilan Daerah secara singkat diatur dalam konstitusi, namun demikian keberadaan Dewan Perwakilan Daerah diatur lebih jelas dalam peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah dari konstitusi seperti undang-undang tentang susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah<sup>41</sup> kedudukan Dewan Perwakilan Daerah setara dengan lembaga negara lainnya, seperti: MPR, DPR, Presiden, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.<sup>42</sup>

Konsep Dewan Perwakilan Daerah sebenarnya tidak berhubungan secara langsung dengan konsep otonomi daerah yang ada, jika otonomi daerah dipahami sebagai konsep pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah,<sup>43</sup> hal ini urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat dapat dilihat di dalam Pasal 10 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan urusan pemerintahan absolut meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Sedangkan urusan pemerintah daerah dapat dilihat di dalam Pasal 13 yang menyatakan: 1 Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 Ayat 3 yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib

---

<sup>40</sup>Tamsil Linrung. *Op.,Cit.* Halaman 45

<sup>41</sup>Anak agung. *Op.,Cit.* Halaman 146

<sup>42</sup>*Ibid.*, Halaman 148

<sup>43</sup>Indra J.Piliang dan Bivitri Susanti. 2007. *Untuk Apa DPD RI.* Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI. Halaman 61

dan Urusan Pemerintahan Pilihan. 2 Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. 3 Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada Ayat 2 adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar. Dengan demikian sebenarnya terdapat perbedaan yang nyata antara Dewan Perwakilan Daerah dan daerah.<sup>44</sup>

Dewan Perwakilan Daerah sejatinya memiliki fungsi legislasi sebagaimana telah di amanahkan di dalam Konstitusi 1945 yang disebutkan di dalam Pasal 22 D Ayat 1 yang berbunyi: 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 alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. dan begitu juga sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 22 d Ayat 2 Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas 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; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

---

<sup>44</sup>*Ibid.*,

Akan tetapi kewenangan dan peran Dewan Perwakilan Daerah meskipun sudah dirumuskan sedemikian rupa dalam konstitusi 1945, masih terdapat kelamahan fundamental dalam kewenangan dan perannya, dikarenakan Dewan Perwakilan Daerah tidak berhak berwenang untuk mengeluarkan keputusan yang bersifat mengikat, kewenangannya hanya mencakup pada ikut dalam pembahasan, akan tetapi tidak ada kewenangan dalam memberikan persetujuan terhadap RUU untuk menjadi sebuah Undang-Undang.<sup>45</sup>

Kewenangan legislasi yang dibatasi yaitu “dapat mengajukan” dan “ikut membahas” tentu saja menyebabkan ketimpangan kewenangan dan peran antara Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden yang memiliki kewenangan memberi persetujuan. Selain itu dalam desain besar pembahasan RUU, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, Dewan Perwakilan Hanya memiliki wewenang memberi pertimbangan, tanpa bisa ikut andil membentuk.<sup>46</sup>

Melihat hal tersebut layak dikatakan Indonesia tidak memakai sistem Bikameral sempurna karena masih terlihat jelas ketimpang tindihan antara dua lembaga antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang berperan aktif dalam melaksanakan fungsi legislatif, Konstitusi membatasi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah hanya sebatas ikut andil dalam ikut membahas dan ikut dalam mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan

---

<sup>45</sup>Tamsil Linrung. 2019. *Op.,Cit.* Halaman 43

<sup>46</sup>Anak agung. *Op.,Cit.* Halaman 149



dengan kepentingan daerah. Maka apabila tidak kepentingan daerah maka Dewan Perwakilan Daerah tidak dapat terlibat.

Perkembangan Kewenangan dari Dewan Perwakilan Daerah lebih jelas diatur di dalam suatu Undang-Undang. Akan tetapi suatu undang-undang yang baru muncul pada saat itu semakin mempersempit ruang gerak Dewan Perwakilan Daerah.(UU No27 Tahun 2009 Tentang MD3).Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam perkembangannya terjadi 3 kali perubahan di dalam undang-undang, pada undang-undang yang pertama yaitu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MD3 hal yang menjadi problematika di dalam aturan tersebut adalah mengenai fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah justru semakin terpuruk, di dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MD3 menjelaskan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah di dalam Pasal 224 menjelaskan antara lain:

- a. dapat mengajukan kepada DPR rancangan undangundang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;

- d. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. menyampaikan hasil 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 undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
- i. ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Penjelasan dari pasal di atas dapat dijabarkan sebagai fungsi dan kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah sangat minim, walaupun pengusulan rancangan undang-undang tertentu, pengawasan pelaksanaan undang-undang, secara fungsi pertimbangan tapi pada praktiknya, hak berserta fungsi itu tidaklah berjalan efektif jika dilihat dari semangat awal pembentukan. Hal ini dapat dilihat, Dewan Perwakilan Daerah dalam mengajukan rancangan undang-undang tergantung dari ikhtikad dari Dewan Perwakilan Rakyat, apabila tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat maka pengajuan tidak dapat dilanjutkan. Begitu juga dalam hal fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Daerah hasil pengawasan hanya sebatas menjadi pertimbangan saja kepada Dewan Perwakilan untuk ditindaklanjuti.<sup>47</sup>

Dewan Perwakilan seperti kehilangan arah dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hadirnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MD3 menimbulkan problematika baru, Dewan Perwakilan Daerah semakin tidak memiliki arah, maka dari itu muncul inisiatif *Judicial Review*. Terdapat 5 pokok permasalahan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah antara lain:<sup>48</sup>

- a. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam mengusulkan RUU sebagaimana diatur di dalam Konstitusi Pasal 22 D Ayat 1 yang menurut Dewan Perwakilan Daerah, RUU dari Dewan Perwakilan Daerah harus diperlakukan sama dengan RUU dari Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden.

---

<sup>47</sup>Tamsil Linrung. 2019. *Op., Cit.* Halaman 88-89

<sup>48</sup>*Ibid.*, Halaman 91-93

- b. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22 D UUD 1945 bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden
- c. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah memberi persetujuan atas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22 D
- d. Keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam penyusunan program legislasi nasional yang menurut Dewan Perwakilan Daerah sama halnya dengan keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam menyusun prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22 D Ayat 1
- e. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah memberi pertimbangan terhadap RUU yang disebutkan dalam Pasal 22 D, makna pertimbangan yang dimaksud adalah memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk menyetujui pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah sebagian atau seluruhnya.

Secara ringkas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 menerbitkan dalam pergantian dalam pola legislasi DPD. Dalam putusan tersebut, dapat di pandang kedudukan DPD di bidang legislasi tidak lagi sebagai subordinat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), melainkan sederajat dengan kedudukan DPR dan presiden sebagaimana yang diatur UUD 1945. Selanjutnya, DPD berhak dan/atau berwenang untuk mengusulkan dan membahas RUU tertentu sejak awal hingga akhir tahapan, namun kewenangan DPD tetap berhenti pada persetujuan

atau pengesahan RUU menjadi undang-undang (UU). Hal ini dikarenakan secara eksplisit UUD 1945 telah membatasi ketentuan mengenai hal tersebut. Sehingga ketentuan limitatif tersebut pada dasarnya adalah kehendak konstitusi. Mahkamah Konstitusi juga memutuskan bahwa DPD ikut menyusun program legislasi nasional (prolegnas).

Keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut bukan berarti memperkuat kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi kuat.<sup>49</sup> Batasan Dewan Perwakilan Daerah tetap pada ikut membahas dan mengajukan rancangan, sedangkan untuk mengesahkan kembali kepada Dewan Perwakilan Daerah.

Pasca keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, lahir Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3 sebagai perubahan ke dua, akan tetapi lahirnya Undang-Undang ini tak jauh beda dengan Undang-Undang sebelumnya yang tidak mencerminkan semangat pembentukan Dewan Perwakilan Daerah, yang menjelaskan wewenangnya antara lain:

- a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;

---

<sup>49</sup>Titus Wembie Pradita, dkk. 2017. *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi*. Diponegoro Law Jurnal Volume, 6 Nomor 1, Tahun 2017. Halaman 12

- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam a;
- c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atau 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
- f. Menyampaikan hasil 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 undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;  
dan

- i. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

Undang-Undang yang baru saja terbit dianggap tidak memiliki perbedaan signifikan, alhasil akibat adanya problematika baru dari Undang-Undang tersebut dilakukan *Judicial Review* kembali, dan muncul putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 yang menolak permohonan yang menyatakan bahwasannya ketentuan wewenang Dewan Perwakilan Daerah yang dijelaskan di dalam Undang-Undang tersebut konstitusional.<sup>50</sup>

Setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XII/2015 barulah wewenang Dewan Perwakilan Daerah menemui titik terang, beberapa poin yang dikabulkan Mahkamah Konstitusi antara lain: Pertama, Dewan Perwakilan Rakyat berhak membahas rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah, yang sebelumnya Dewan Perwakilan Rakyat tidak berwenang membahas rancangan undang-undang yang diajukan Dewan Perwakilan Daerah. Kedua, Dewan Perwakilan Daerah memiliki keputusan sendiri untuk menyusun perihal anggaran yang tertuang dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup>Tamsil Linrung. *Op., Cit.* Halaman 93

<sup>51</sup>Titus Wembie Pradita, dkk. 2017. *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi*. Diponegoro Law Jurnal Volume, 6 Nomor 1, Tahun 2017. Halaman 12

Berdasarkan ketentuan pasca dikeluarkan ketentuan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 mempertegas Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga yang setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, meskipun dalam hal mengesahkan undang-undang berada dalam kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden hal ini dikarenakan sebagaimana di amanahkan dalam Konstitusi Pasal 22 D. Bahkan dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XII/2015 semakin memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif dalam mengajukan rancangan undang-undang dan membahas rancangan undang-undang.

Akan tetapi, keterbatasan Dewan Perwakilan Daerah dalam ikut terlibat dalam pembentukan perundang-undangan yaitu tidak dapat memutuskan, maka sebagaimana dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie Dewan Perwakilan Daerah lebih tepat dikatakan sebagai lembaga co-legislator bagi Dewan Perwakilan Daerah. hal ini dapat dilihat peran Dewan Perwakilan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan memiliki 3 peranan antara lain: inisiator atau pengusul rancangan undang-undang di bidang tertentu, sebagai co-legislator dalam pembahasan undang-undang di bidang tertentu, dan yang terakhir sebagai pemberi pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan Undang-Undang tertentu.<sup>52</sup> Bidang tertentu tersebut adalah yang menyangkut kepentingan daerah.

---

<sup>52</sup>Jimly Asshiddiqie. 2012. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika Halaman 125



## **B.Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Evaluasi dan Pemantauan Peraturan daerah demi mewujudkan sinkronisasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah**

Perintah baru yang dimandatkan kepada Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana disebutkan di dalam perubahan kedua MD3 pada Pasal 249 Ayat 1 Huruf I yaitu: melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. tentunya hal ini merupakan gebrakan yang sangat baik, karena selama ini Dewan Perwakilan Daerah, namun mengenai pemantauan dan evaluasi atas rangkaian peraturan daerah tidak jelaskan dengan cara eksplisit kemudian dilakukan dengan teknis pelaksanaan dan objek yang dipantau dan diawasi.

Sebelum membahas peran Dewan Perwakilan Daerah dalam keterlibatan penyusunan dan pembuatan produk hukum daerah, harus diketahui terlebih dahulu problematika yang terjadi dalam pembentukan peraturan daerah, sehingga melibatkan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukannya, dan juga asas-asas serta landasan yang harus dipenuhi dalam peraturan daerah.

Secara umum pembentukan suatu produk hukum harus memperhatikan asas-asas atau prinsip tertentu dalam membentuk undang-undang. Hal ini bertujuan agar menghindari produk hukum yang mempunyai kecenderungan dalam satu pihak dan hanya menguntungkan pihak yang sedang berkuasa, dan dalam hal menghindari pembentukan undang-undang yang represif dan mengurangi kebebasan warga negara yang turut serta dalam berpartisipasi dalam mengusulkan aspirasinya, serta

untuk menjamin efektifnya berlaku suatu undang-undang.<sup>53</sup> Maka dari itu peraturan daerah harus memperhatikan asas-asas karena peraturan daerah juga merupakan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. terdapat beberapa asas yang harus diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Selain dari asas-asas tersebut dalam Pasal 6 dijelaskan muatan materi suatu perundang-undangan harus memperhatikan asas: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum atau keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Semua asas yang tercantum di dalam pasal tersebut harus diperhatikan dengan seksama agar suatu produk hukum dapat berguna di masyarakat, apabila hal tersebut tidak ditaati atau sengaja diingkari maka akan menghasilkan produk hukum yang tidak pasti dan tidak akan menjadi aturan yang bermanfaat bagi masyarakat, bangsa dan negara. Sehingga penerapan pasal tersebut harus diperhatikan dengan seksama. Selain dari pada hal tersebut terdapat landasan yang harus diperhatikan dalam suatu produk undang-undang yaitu: landasan filosofi dengan memperhatikan pancasila sebagai landasan perancangan dan pembuatan peraturan perundang-undangan, landasan yuridis yakni ketentuan hukum yang

---

<sup>53</sup>Putero Astomo. 2018. *Ilmu Perundang-undangan*. Depok: Rajawali Pers. Halaman 90

mendasari pembentukan perundang-undangan dan landasan Sosiologis yakni mengenai keterlibatan masyarakat dalam perancangan dan pembuatan peraturan perundang-undangan.<sup>54</sup>

Satu dari sekian banyak produk perundang-undangan yang berlaku salah satunya adalah peraturan daerah, peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang tergabung dalam perangkat hukum nasional yang didasari oleh Pancasila. Kedudukan peraturan daerah memiliki kedudukan yang strategis karena didasari oleh landasan konstitusional yaitu pada Pasal 18 Ayat 6 UUD 1945.<sup>55</sup> Sedangkan fungsi dari peraturan daerah merupakan sebagai aturan perancang dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, ini memiliki arti peraturan daerah mengikuti aturan yang lebih tinggi. Maka dari itu peraturan daerah dilarang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.<sup>56</sup>

Hal tersebut merupakan imbas dari negara kesatuan yang sebagaimana dijelaskan oleh Van der pot bahwa setiap negara kesatuan dapat dirancang dan ditegakkan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi, dilaksanakan secara sentralisasi apabila dilaksanakan oleh sepenuhnya dari pemerintah pusat atau organ-organ pusat yang dipencar di daerah atau dapat disebut dekonsentrasi. Sedangkan secara desentralisasi dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai satuan pemerintah tingkat yang lebih rendah dan bersifat otonom.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup>*Ibid.*, Halaman 74-79

<sup>55</sup>Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. 2011. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*. Jakarta Selatan: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan. Halaman 8

<sup>56</sup>*Ibid.*,

<sup>57</sup>Eka Nam Sihombing. *Op.,Cit.* Hukum Tata Negara.Halaman 2

Namun tidak sedikit peraturan daerah yang berselisih dengan peraturan yang lebih tinggi, hal ini tentunya sudah melanggar asas dan fungsi peraturan daerah, banyak peraturan daerah yang memiliki masalah pada umumnya yang menyebabkan perselisihan dengan aturan yang lebih tinggi, juga ketidakseimbangan antara peraturan pusat dan daerah serta ketidakseimbangan dalam hal pajak dan retribusi. Mayoritas pejabat di daerah yang belum memahami undang-undang menyebabkan peraturan daerah yang menghasilkan kepada keuntungan jangka pendek tanpa memikirkan jangka panjangnya.<sup>58</sup> Maka dari itu asas dan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan harus ditaati sebagaimana mestinya agar suatu peraturan daerah tersebut sesuai dengan kedudukan dan fungsinya.

Sebanyak 3.143 peraturan daerah ditarik oleh kementerian dalam negeri yang dinilai tidak efektif dan menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperlebar jalan birokrasi, menghadang proses perizinan dan investasi, menghambat kelancaran berusaha, dan berselisih dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi<sup>59</sup> hal ini membuktikan masih lemahnya kesadaran atau pengetahuan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan perundang-undangan, nominal angka tersebut bukanlah nominal yang sedikit artinya permasalahan ini bukan suatu permasalahan yang dapat dipandang sebelah mata, karena pembentukan peraturan daerah dapat menentukan kesejahteraan dan kemajuan ekonomi di wilayah daerah masing-masing.

---

<sup>58</sup>Hartiwiningsih, dkk. 2019. *Menelisis Pengujian Peraturan Daerah Dalam Bingkai Hukum Responsif*. Bogor: Unida Press. Halaman 28

<sup>59</sup>Hukum Online. Diakses pada tanggal 17 Januari 2022 Pukul 13.30 Wib

Pembatalan peraturan daerah yang dilakukan tersebut sebagai langkah penyelerasan dengan aturan yang lebih tinggi, yang mirip halnya dengan peraturan perundang-undangan pembentukan peraturan daerah juga tidak luput dari pengendalian dan pengawasan, berhubungan terhadap evaluasi dan norma hukum yang ada di sistem peraturan perundang-undangan, atau biasa disebut mekanisme kontrol normal.<sup>60</sup>

Pejabat serta dasar hukum dalam membatalkan peraturan daerah dapat dilaksanakan oleh gubernur dan bupati, artinya gubernur dapat membatalkan peraturan daerah tingkat kota/kabupaten dan mendagri berhak mencabut peraturan daerah tingkat kota/kabupaten atau provinsi, hal tersebut tertera di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana disebutkan pada Pasal 91 Ayat 2 Gubernur dapat melaksanakan tinjauan di dalam rancangan Peraturan daerah Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah, serta melakukan pengawasan terhadap Peraturan daerah Kabupaten/Kota. Dan Gubernur berwenang membatalkan peraturan daerah sebagai dijelaskan di dalam Pasal 91 Ayat 3. Begitu juga sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 251 Ayat 2 yang kesimpulannya gubernur dapat membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, atau kesusilaan.

---

<sup>60</sup>Novira Maharani Sukma. 2017. Analisis Yuridis Pembatalan Perda Oleh Menteri Dalam Negeri. Jurnal Volume 5 No. 1 Maret 2017. Halaman 6

Kemendagri sebagai pemerintah pusat juga mempunyai wewenang dalam hal membatalkan peraturan daerah tingkat provinsi, hal ini tertuang di dalam Pasal 251 Ayat 1 yang pada kesimpulannya menjelaskan peraturan daerah provinsi atau peraturan gubernur dapat dibatalkan oleh menteri apabila berselisih dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum atau kesusilaan. Begitu juga sebagaimana penjelasan pada Pasal 251 Ayat 3 yang menjelaskan apabila dalam hal gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak mencabut peraturan daerah kota/kabupaten yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum atau kesusilaan, menteri dapat mencabut peraturan daerah kota/kabupaten ataupun peraturan bupati/walikota.

Pasal tersebut secara eksplisit menjelaskan kewenangan menteri (mendagri) dalam hal mencabut peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kota/kabupaten dengan catatan yaitu gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak mencabut peraturan kota/kabupaten tersebut.<sup>61</sup> Akan tetapi dalam perkembangannya Gubernur dan Menteri (mendagri) tidak lagi memiliki wewenang dalam hal membatalkan peraturan daerah yang bermasalah sejak adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XII/2015 dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XII/2015 berpendapat bahwasannya ketentuan Pasal 251 Ayat 2 dan Ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, telah menyimpang dari logika dan bangunan negara hukum Indonesia yang dijelaskan di dalam Pasal 1 Ayat 3 UUD

---

<sup>61</sup>*Ibid.*, Halaman 9

1945. Dan sekaligus mempertegas tugas Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berhak melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 24 Ayat 1 UUD 1945. Mengenai kepentingan umum dan kesesusaian yang menjadi tolak ukur membatalkan peraturan daerah yang disebutkan di dalam Pasal 251 Ayat 2 dan Ayat 3 Mahkamah Konstitusi menyatakan merupakan bagian dari Mahkamah Agung dalam menetapkan pertimbangan tersebut. Melalui pertimbangan hukum tersebut maka pencabutan peraturan daerah kota/kabupaten atau peraturan daerah provinsi melalui executive review adalah inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD 1945.<sup>62</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 memperkuat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XII/2015. Yang pertimbangan hukumnya sama dengan putusan terkait sebelumnya, terjadi kekeliruan dikarenakan dikeluarkannya keputusan Gubernur untuk mencabut peraturan daerah kota/kabupaten tidak selaras dengan peraturan perundang-undangan karena keputusan Gubernur tidak diakui sebagai salah satu jenis hierarki peraturan perundang-undangan Pasal 7 Ayat 1 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan, dan hal yang keliru peraturan daerah sebagai bentuk peraturan dibatalkan dengan keputusan. Selain itu, Pasal 251 Ayat 1-4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sepanjang mengenai frasa "Peraturan daerah provinsi dan bertentangan dengan UUD 1945. Sedangkan Pasal 251 Ayat 2 terkait dengan peraturan daerah

---

<sup>62</sup> Yuswanto. 2018. *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.Halaman 721

kota/kabupaten menjadi kehilangan objek dikarenakan menurut Mahkamah Konstitusi telah dipertimbangkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XII/2015.<sup>63</sup>

Setelah terbitnya kedua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut Maka Gubernur atau Kemendagri tidak bisa membatalkan peraturan daerah baik ditingkat kota/kabupaten atau provinsi, untuk membatalkan peraturan daerah harus melalui lembaga pengadilan yaitu Mahkamah Agung.

Namun sesudah putusan Mahkamah Konstitusi tersebut keluar dengan harapan memperbaiki fungsi membatalkan peraturan daerah kepada Mahkamah Agung, pemerintah mengeluarkan aturan baru yang sekaligus menambah wewenang Dewan Perwakilan Daerah mengenai evaluasi dan pengawasan peraturan daerah, yaitu Undang-Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3, di dalam undang-undang tersebut Dewan Perwakilan Daerah memiliki tugas baru yang tertera di Pasal Pasal 249 Ayat 1 Huruf I yaitu: melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. Akan tetapi mekanisme evaluasi dan pemantauan yang bagaimana dimaksud tidak dijelaskan secara lebih rinci. Hal ini tentunya dapat menimbulkan suatu pertentangan, sebagaimana dijelaskan Kemendagri dan Gubernur tetap memiliki wewenang untuk mengevaluasi dan memantau peraturan daerah tingkat Provinsi dan kota/kabupaten.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3 tidak memberikan

---

<sup>63</sup>*Ibid.*, Halaman 722



penjelasan lebih lanjut mengenai maksud bunyi pasal tersebut, maka dari itu untuk menjawab persoalan tersebut dapat dilihat di dalam Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah.

Pasal 4 Ayat 1-3 menjelaskan 1. Anggota atau Kelompok Anggota Provinsi melakukan pemantauan rancangan peraturan daerah pada kegiatan di daerah pemilihan. 2. Pelaksanaan pemantauan sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 didukung dengan partisipasi aktif peran masyarakat/daerah. 3. Peran masyarakat/daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat 2 dilakukan dengan menyampaikan laporan dan penyampaian aspirasi kepada anggota atau kelompok anggota provinsi.

Pasal 5 Ayat 1 menjelaskan Masyarakat/daerah menyampaikan permohonan tertulis kepada anggota atau kelompok anggota provinsi terkait permasalahan penyusunan rancangan peraturan daerah. Maka berdasarkan penjelasan kedua pasal tersebut dalam pemantauan Dewan Perwakilan Daerah dapat melibatkan peran masyarakat/daerah. Sedangkan kegiatan pemantauan peraturan daerah di dalam Pasal 9 dijelaskan terdiri dari 2 hal yaitu : kegiatan pengumpulan data dan informasi dan kegiatan penyusunan tabulasi. Kegiatan pengumpulan data dan informasi sebagaimana dijelaskan pada Pasal 10 meliputi: pengamatan secara langsung media masa konvensional, media sosial maupun laporan dan/atau aspirasi masyarakat/daerah dan pengamatan tidak langsung melalui penelaahan data sekunder berupa pengkajian, dan/atau penelitian.

Penyusunan laporan pemantauan sebagaimana dijelaskan pada Pasal 12 dengan memperhatikan alasan/pertimbangan dengan sistematika: pendahuluan,

permasalahan, dasar hukum, kesimpulan dan rekomendasi/pertimbangan. Dengan sasaran pemantauan rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah sebagaimana dijelaskan pada Pasal 14 Ayat 1-2 disusun atas: aspirasi masyarakat/daerah yang disampaikan kepada BULD dan permasalahan pembentukan peraturan daerah dan memuat materi yang bersifat teoritis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi/dampak sosial, politik, ekonomi/keuangan negara, dan hak asasi manusia dari pengaturan dalam suatu perundang-undangan.

Daerah juga dapat mempertimbangkan yang diwakilkan BULD sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 17 bahwasannya BULD memberikan pendapat dan pertimbangan atas permintaan daerah tentang berbagai kebijakan hukum dan tentang masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan daerah dan kepentingan umum.

Setelah melakukan pemantauan rancangan peraturan daerah atau peraturan daerah maka berdasarkan Pasal 19 Ayat 1-4 Tim pendukung memaparkan tabulasi laporan hasil pemantauan rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah yang dilakukan oleh anggota dan BULD, dan BULD memberikan masukan atau saran perbaikan sebagai bahan penyempurnaan tim pendukung dan kemudian tim pendukung memperbaiki dan kemudian disampaikan paling lambat tiga hari setelah pemaparan.

Berdasarkan Pasal 23 Ayat 4-5 setelah melalui serangkaian mekanisme pemantauan dan evaluasi rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah laporan yang diputuskan dalam Pleno BULD disampaikan pada sidang paripurna, maka pengambilan keputusan dalam sidang paripurna dan pada Ayat 6 dijelaskan

keputusan sidang paripurna sebagaimana dimaksud yaitu: menyetujui laporan hasil pemantauan dan evaluasi rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah sebagai bahan rekomendasi Dewan Perwakilan Daerah atau tidak menyetujui. Dan apapun hasilnya harus dipublikasikan kepada masyarakat/daerah Pasal 26 Ayat 1.

Perlu diingat dalam menyampaikan hasil Evaluasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada sidang paripurna memuat tiga aspek yang harus disampaikan yaitu:

1. Aspek yuridis, adalah aspek yang menitikberatkan terhadap ketentuan regulasi dan komponen acuan hierarki perundang-undangan, termasuk kedalam identifikasi dalam kesesuaian hierarki dan materi muatan.
2. Aspek substansi merupakan aspek yang fokus dalam menilai substansi ranperda dan atau perda dihubungkan terhadap substansi perundang-undangan lainnya, termasuk kedalam kejelasan rumusan dan pemenuhan asas materi muatan.
3. Aspek prinsip keberlakuan dan dampak hukum yang dilihat berdasarkan kajian dari dampak yang diberikan kepada masyarakat dan daerah, termasuk kedalam potensial disharmoni dan efektifitas implementasi.<sup>64</sup>

Maka dalam hal peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam hal mengevaluasi dan mengawasi rancangan peraturan daerah hanya sebatas bahan pertimbangan Dewan Perwakilan daerah tidak memiliki kewenangan untuk memutus, maka sudah tepat pendapat bahwasannya Dewan Perwakilan Daerah

---

<sup>64</sup>Lampiran Tata cara pemantauan dan rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah oleh anggota Dewan Perwakilan Daerah.

lebih tepat dikatakan sebagai Co legislator, karena kewenangannya yang sangat terbatas jika dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

### **C. Dampak dengan diberikannya wewenang evaluasi dan pemantauan peraturan daerah kepada Dewan Perwakilan Daerah**

Melihat Konstitusi kita UUD 1945 dijelaskan kedudukan dan wewenang Dewan Perwakilan daerah yang diatur di dalam Pasal 22 C-22 D tidak ada dijelaskan mengenai wewenang dalam hal evaluasi dan pemantauan peraturan daerah. Pemberian wewenang yang baru diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dijelaskan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3 pada Pasal 249 Ayat 1 Huruf I yaitu: melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, sebagaimana suatu kebijakan atau aturan tentunya memiliki dampak positif dan negatif dari pelaksanaannya. Dalam hal ini begitu juga dengan diberikannya kewenangan baru kepada Dewan Perwakilan Daerah, yang akan menimbulkan dampak positif dan negatif dari wewenang baru yang diberikan.

Sisi positif dari diberikannya wewenang baru kepada Dewan Perwakilan Daerah mengenai evaluasi dan pemantauan peraturan daerah, dapat dikatakan memberikan suatu gebrakan yang dapat menguatkan posisi Dewan Perwakilan Daerah, karena terdapat beberapa kendala yang selama ini dialami oleh Dewan Perwakilan daerah, antara lain:<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup>Indra J.Piliang dan Bivitri Susanti . *Op.,Cit.* Halaman 44

1. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah di ruang lingkup legislasi jelas sangat sempit karena Dewan Perwakilan Daerah ikut serta dalam mengusulkan dan membahas rancangan undang-undang di bidang tertentu, namun tidak berhak ikut dalam pengambilan keputusan akhir.
2. Meski dapat memperoleh kewenangan, fungsi, dan tugas dalam melakukan pengawasan, namun Dewan Perwakilan Daerah hanya mampu dan berwenang memberikan masukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan.
3. Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki hak dalam meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah
4. Tidak adanya pengaturan yang berhubungan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, terkait dengan pemerintah daerah. Padahal anggota Dewan Perwakilan Daerah berwenang menghimpun, menampung, menyerap dan menindaklanjuti aspirasi dan masyarakat dan daerah.

Sumber lain juga menjelaskan kendala dari Dewan Perwakilan Daerah sebagai wakil daerah jika dihubungkan dengan masyarakat provinsi masing-masing maka Dewan Perwakilan Daerah akan menemui tiga komponen yaitu: masyarakat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah, semisal contoh: perbedaan kepentingan peran antara Dewan Perwakilan Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/kota/kabupaten dikarenakan basis pemilihan.<sup>66</sup> Hal ini tentunya akan mengganggu proses penyelenggaraan negara.

---

<sup>66</sup>*Ibid.*, Halaman 62

Kendala-kendala yang dialami oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut menggambarkan lemahnya Dewan Perwakilan Daerah dalam kedudukannya sebagai lembaga legislatif di Indonesia, maka upaya pemberian kewenangan baru kepada Dewan Perwakilan Daerah mengenai evaluasi dan pemantauan peraturan daerah, merupakan bentuk penguatan Dewan Perwakilan Daerah.

Jika dilihat kembali di poin ke empat kendala yang dialami oleh Dewan Perwakilan Daerah yang menjelaskan hubungan antara Dewan Perwakilan Daerah dan pemerintah daerah tidak memiliki regulasi antara keduanya. Padahal awal pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dijelaskan oleh Sri Soemantri dan Mochamad Isnaedi Ramadhan mengungkapkan bahwa kelahiran Dewan Perwakilan Daerah tak bisa lepas dari adanya penuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang apabila tidak dikendalikan dengan baik dapat berujung pada tuntutan separatisme. Sehingga pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam kebijakan pusat demi menjaga integrasi nasional, kehadiran Dewan Perwakilan Daerah mengandung maksud bahwa ada lembaga yang mewakilkan kepentingan dalam golongan atau komunitas yang erat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah.<sup>67</sup>

Pemicu lain pembentukan Dewan Perwakilan Daerah adalah kecendruangan sentralisasi kekuasaan yang terjadi selama tiga puluh dua tahun selama periode orde baru yang sudah melahirkan ketidakseimbangan antara pusat dan daerah. Ketimpangan yang terjadi karena sistem pemerintah yang terpusat

---

<sup>67</sup>Tamsil Limrung. *Op., Cit.* Halaman 149

membuat pemerintah pusat menjadikan daerah sebagai sumber uang.<sup>68</sup> Sebagaimana dijelaskan oleh Bagir Manan hubungan antara pusat dan daerah memang tidak eksklusif, akan tetapi terlihat dalam mekanisme hubungan di bidang otonomi, tugas pembantuan, dekonsentrasi, susunan organisasi, keuangan dan bidang pengawasan. Mekanisme hubungan di bidang otonomi bertumpu pada sistem rumah tangga daerah, dalam sistem rumah tangga daerah akan terlihat kedudukan masing-masing pihak dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.<sup>69</sup> Berdasarkan penjelasan tersebut dengan diberikannya kewenangan evaluasi dan pemantauan peraturan daerah kepada Dewan Perwakilan Daerah dapat menjawab keinginan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah pada saat munculnya lembaga tersebut. Pemberian wewenang baru kepada Dewan Perwakilan Daerah memiliki dampak positif karena memperkuat wewenang Dewan Perwakilan Daerah.

Akan tetapi dampak positif dari wewenang yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah tak lepas dari dampak negatif dari adanya wewenang tersebut, sebagaimana dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, Kemendagri dan Gubernur merupakan lembaga yang melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap rancangan dan peraturan daerah. Akan tetapi pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang memperkuat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XII/2015. Gubernur dan Kemendagri tidak lagi dapat membatalkan perda, karena hal tersebut merupakan wewenang Mahkamah Agung. Namun yang menjadi dilema Kemendagri dan Gubernur tetap memiliki wewenang

---

<sup>68</sup>*Ibid.*,

<sup>69</sup>Bagir Manan. *Op., Cit.* Halaman 178

untuk mengevaluasi rancangan peraturan daerah peraturan daerah. Hal ini juga merupakan wewenang baru Dewan Perwakilan Rakyat.

Kewenangan Kemendagri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam mengevaluasi rancangan peraturan daerah sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 245 Ayat 1-5, yang kesimpulannya kemendagri bewenang mengevaluasi rancangan peraturan daerah provinsi sebelum ditetapkan oleh gubernur yang meliputi RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah, dan kemudian berkomunikasi dengan menteri terkait. Begitu juga dengan peraturan daerah kota/kabupaten sebelum ditetapkan oleh Wali Kota atau Bupati dievaluasi oleh Gubernur yang meliputi RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah. Dan Gubernur juga berkordinasi dengan menteri dalam hal melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan kemudian menteri(kemedagri) berkoordinasi dengan menteri di bidang keuangan.

Artinya terdapat tiga pihak yang memiliki wewenang yang sama dalam hal mengevaluasi rancangan peraturan perundang-undangan, Gubernur memiliki wewenang mengevaluasi rancangan peraturan daerah tingkat kota/kabupaten dan Kemendagri memiliki wewenang mengavaluasi rancangan peraturan daerah tingkat provinsi. Hal ini juga dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah dalam hal mengevaluasi rancangan peraturan daerah baik tingkat provinsi atau kota/kabupaten.



Kewenangan Kemendagri dan Gubernur secara lebih lanjut diatur di dalam Permedagri Nomor 80 Tahun 2015 di dalam Pasal 91 dijelaskan: Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi rancangan perda provinsi dan Gubernur melakukan evaluasi rancangan perda kabupaten/kota sesuai dengan: a. undang-undang di bidang pemerintahan daerah; dan b. peraturan perundang-undangan lainnya.

Pasal 91 Ayat 2 menjelaskan Evaluasi rancangan perda sesuai dengan Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas: a.RPJPD;b.RPJMD;c.APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; d.pajak daerah; e. retribusi daerah; dan f. tata ruang daerah.

Pasal 95 Ayat 1 Bupati/walikota menyampaikan rancangan perda kabupaten/kota kepada Gubernur paling lama 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan oleh Bupati/walikota yang mengatur tentang: a. RPJPD; b. RPJMD; c. APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; d. pajak daerah; e. retribusi daerah; f. tata ruang daerah; g. rencana pembangunan industri kabupaten/kota; dan h. pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa.

Pasal 7 Pelaksanaan evaluasi terhadap rancangan Perda provinsi dan rancangan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) meliputi: a. evaluasi kesesuaian rancangan Perda provinsi dengan Perda APBD dan/atau perubahan APBD dan kesesuaian rancangan peraturan gubernur dengan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD dan/atau penjabaran perubahan APBD; dan

Pasal 9 Evaluasi konsistensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf a dilakukan untuk menilai: a. kesesuaian pagu anggaran dalam APBD dengan pagu anggaran dalam rancangan Perda provinsi; b. kesesuaian nomenklatur pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam APBD dengan rancangan Perda provinsi; dan c. kesesuaian struktur dan klasifikasi pendapatan, belanja dan pembiayaan dalam APBD dengan rancangan Perda provinsi.

Pasal 10 Evaluasi kebijakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf b dilakukan untuk menilai kepatuhan atas pelaksanaan APBD. Pasal 11 Evaluasi legalitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf c dilakukan untuk menilai: a. kepatuhan atas landasan yuridis penyusunan rancangan Perda provinsi; dan b. kepatuhan atas penyajian informasi dalam rancangan Perda provinsi dan rancangan Peraturan gubernur.

Pasal 12 Evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b dilakukan untuk menilai kesesuaian: a. LRA; b. LPSAL; c. Neraca; d. LO; e. LAK; f. LPE; dan g. CaLK, dengan laporan hasil pemeriksaan BPK atas laporan keuangan. Pasal 13 (1) Evaluasi konsistensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dan evaluasi untuk menilai kesesuaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 sebagai penyempurnaan rancangan Perda provinsi dan rancangan peraturan gubernur. (2) Evaluasi kebijakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dan evaluasi legalitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 sebagai rekomendasi perbaikan pengelolaan keuangan daerah tahun berikutnya.

Evaluasi untuk peraturan tingkat kota/kabupaten berlaku secara mutadis dan mutandis sebagaimana juga mengenai evaluasi terhadap peraturan daerah tingkat

provinsi, Maka dengan diwewenang Kemendagri, Gubernur dan Dewan Perwakilan Daerah yang sama-sama memiliki wewenang mengevaluasi rancangan peraturan daerah, hal ini berpotensi memunculkan perselisihan antar lembaga Dewan Perwakilan Daerah dan Kemendagri, dikarenakan memiliki wewenang yang sama. Terdapat 3 alasan terjadinya potensi antar lembaga tersebut yaitu:

1. UUD 1945 dengan tegas menyatakan wewenang melaksanakan pengujian materil kepada peraturan perundang-undangan adalah kekuasaan kehakiman, maka dari itu pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak diserahkan kepada lembaga lain.
2. Kewenangan evaluasi kedua lembaga tersebut berpotensi menimbulkan kontra, terdapat dua pengertian kewenangan evaluasi, menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah evaluasi adalah salah satu upaya pengawasan terhadap peraturan daerah tertentu sebelum di undangkan (upaya preventif). Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 menjelaskan evaluasi merupakan upaya pengawasan terhadap rancangan perda maupun perda, artinya terdapat upaya preventif dan represif.
3. Adanya potensi pengawasan duplikasi, seperti contoh: rancangan peraturan daerah provinsi atau kota/kabupaten yang sudah dievakuasi oleh Gubernur atau Kemendagri, kemudian dinyatakan telah sesuai, namun akan menjadi masalah apabila Dewan Perwakilan Daerah tidak menyetujuinya.

Berdasarkan penjelasan tersebut, kewenangan yang sama dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah, Kemendagri dan Gubernur dalam evaluasi rancangan peraturan daerah berpotensi terjadinya terjadinya perselisihan antar lembaga, hal ini akan semakin merumitkan proses pembuatan peraturan daerah, terlebih dalam proses penyusunan peraturan daerah harus melalui beberapa tahapan seperti: maka hal ini dapat memperlambat proses pembuatan peraturan daerah.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif, lebih tepat dikatakan sebagai co-legislatornya Dewan Perwakilan Rakyat, hal ini dikarenakan Dewan Perwakilan Daerah tidak ada sama sekali memiliki wewenang untuk ikut dalam memutuskan suatu peraturan perundang-undangan, Dewan Perwakilan Daerah hanya sebatas untuk membuat rancangan peraturan undang-undang dan ikut terlibat dalam pembahasannya baik yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah sendiri atau diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden yang dalam hal undang-undang tersebut menyangkut kepentingan daerah. hal tentunya

masih jauh dari harapan dari tujuan awal dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga penyeimbang.

2. Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam evaluasi dan pemantauan sebagai wewenang baru yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah, dalam pelaksanaannya mengacu pada peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Pemantauan dan Evaluasi rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, dalam hal memantau rancangan Dewan Perwakilan Daerah dapat menerima keterlibatan masyarakat dalam pemantauan yang disampaikan dalam bentuk lisan atau tulisan dan terhadap peraturan daerah Dewan Perwakilan Daerah dapat memantau peraturan daerah yang sudah berlaku tiga tahun yang dilakukan oleh BULD dan hasil evaluasi sidang paripurna harus memperhatikan tiga aspek kajian yaitu: aspek yuridis, aspek substansi dan aspek prinsip keberlakuan dan dampak hukum. Dan kemudian menjadi bahan rekomendasi yang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden.
3. Dampak diberikannya wewenang evaluasi dan pemantau kepada Dewan Perwakilan Daerah memiliki dampak positif dan negatif, dampak positifnya Dewan Perwakilan Daerah memiliki suatu wewenang baru semakin menguatkan posisi Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga yang mewakili Daerah karena sebelumnya hubungan Dewan Perwakilan Daerah dan Pemerintah daerah tidak ada pengaturan padahal Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga yang menyerap aspirasi daerah, maka dengan adanya wewenang baru ini setidaknya menguatkan posisi Dewan Perwakilan

Daerah. Sedangkan Dampak negatifnya, hal ini dapat mengakibatkan konflik antar lembaga, sebagaimana diketahui Kemendagri dan gubernur juga memiliki wewenang untuk mengevaluasi dan memantau rancangan peraturan daerah di tingkat Provinsi oleh Kemendagri dan di tingkat kota/kabupaten oleh Gubernur.

#### B. Saran

1. Seharusnya diperlukan amandemen UUD 1945 untuk yang kelima, salah satu perihal yang harus diubah adalah mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Daerah harus ditambah dalam hal ikut memutuskan suatu undang-undang, agar Dewan Perwakilan Daerah tidak lagi dianggap sebagai lembaga co-legislatornya Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Seharusnya kewenangan evaluasi dan pemantauan terhadap rancangan peraturan daerah tingkat provinsi atau kota/kabupaten oleh Dewan Perwakilan Daerah lebih ke dalam hal-hal non teknis dan evaluasi mengenai substansi di lakukan oleh Kemendagri untuk rancangan peraturan daerah tingkat provinsi dan Gubernur untuk rancangan peraturan daerah tingkat kota/kabupaten.
3. Seharusnya dibuat suatu regulasi yang baru yang mengatur wewenang Kemendagri, Gubernur dan Dewan Perwakilan Daerah dalam hal mengevaluasi rancangan peraturan daerah, dan dipertegas dibagian mana yang menjadi wewenang evaluasi oleh Kemendagri atau Gubernur dan yang mana wewenang evaluasi oleh Dewan Perwakilan Daerah.

## Daftar Pustaka

### A. Buku

- Anak Agung Dian Onita. 2020. *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah*. Depok: Rajawali Pers.
- Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana. 2019. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Depok: PT. Raja Grafindo Persadda.
- Bagir manan. 1994. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*. Jakarta:Pustaka Sinar Harapan.
- , 2005. *Dpr, Dpd dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH-UII Press.
- Ediwarman. 2016. *Metode Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Eka Nam Sihombing. 2020. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press.
- dan Irwansyah. 2019. *Hukum Tata Negara*. Medan: Enam Media.
- Evy Trisulo D. 2015. *Kajian Kelembagaan Sekretariat Komisi Informasi*. Jakarta: Komisi Informasi Pusat RI

- Hartiwinungsih, dkk. 2019. *Menelisik Pengujian Peraturan Daerah Dalam Bingkai Hukum Responsif*. Bogor: Unida Press.
- Indra J.Piliang dan Bivitri Susanti. 2007. *Untuk Apa DPD RI*. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sektjen dan Kepaniteraan MKRI.
- , 2015. *Konstitusi Bernegara*. Malang: Setara Press
- , 2012. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika
- Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. 2011. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*. Jakarta Selatan: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan.
- Lutfil Ansori. 2019. *Legal Drafting*. Depok PT: Raja Grafindo Persadda
- Made Nurmawati, dkk. 2017. *Hukum Kelembagaan Negara*. Bali: Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Ni Kadek Riza Sartika Setiawati dan Nyoman Mas Aryani. 2011. *Kewenangan DPD dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*. Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udaya Bali
- Patrialis Akbar. 2013. *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika
- Putero Astomo. 2018. *Ilmu Perundang-undangan*. Depok: Rajawali Pers.
- Suratman dan H.Philips Dillah. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta, CV
- Tamsil Linrung. 2019. *Penguatan DPD Wujudkan DPD Berdaya*. Jakarta Pusat: Bibliosmia Karya Indonesia.
- Yusri munaf. 2014. *Konstitusi dan kelembagaan negara*. Riau: Marpoyan Tujuh.



## **B. Skripsi**

Muhammad Zikri. 2021. *Peranan Dinas Sosial dalam Merehabilitasi Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial di Kota Medan (Studi di Dinas Sosial Kota Medan)*. Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

## **C. Jurnal**

Abd. Gani Jumat. 2014. *KONSEP PEMERINTAHAN DALAM ALQURAN: ANALISIS MAKNA KHALĪFAH DALAM PERSPEKTIF FI*

Andryan. 2019. *Harmonisasi Pemerintah Pusat dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 16 Nomor 4 Desember 2019. *QH POLITIK*. Jurnal Vol. 11 No 1, Juni 2014

Hanif Hardianto dan Ratna Herawati. 2020. *Ambiguitas Hasil Pemantauan dan Evaluasi Dewan Perwakilan Daerah terhadap rancangan undang-undang dan Peraturan Daerah*. Jurnal Pandecta Volume 15, Nomor 1 Juni 2020.

Novira Maharani Sukma. 2017. *Analisis Yuridis Pembatalan Perda Oleh Menteri Dalam Negeri*. Jurnal Volume 5 No. 1 Maret 2017.

Titus Wembie Pradita, dkk. 2017. *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi*. Diponegoro Law Jurnal Volume, 6 Nomor 1, Tahun 2017.

Yuswanto. 2018. *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.

## **D. Internet**

Hukum. Online. <https://www.hukumonline.com/berita/pencabutan-peraturan-daerah-lt575ff81fd70ea> Diakses pada tanggal 17 Januari 2022 Pukul 13.30 Wib.

