

**ANALISIS KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN
DAERAH DALAM PEMANTAUAN DAN EVALUASI
PERATURAN DAERAH**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum

Oleh:

**Irfan Aditya
1606200194**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

MEDAN

2020



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

*Bilamenjawabsuratini, agar
disebutkannomordantanggal
nya*

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

JalanKaptenMuchtarBasri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id>E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

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

NAMA : IRFAN ADITYA
NPM : 1606200194
PRODI/BAGIAN : ILMUHUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDULSKRIPSI : ANALISIS KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PEMANTAUAN DAN EVALUASI PERATURAN DAERAH
PENDAFTARAN : Tanggal, 30 JULI 2020

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Sripsi penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui

DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING


Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H.
NIDN:0003036001


Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum
NIP/NIDN/NIDK:0003036001

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebut kannomordantanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsuac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

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 Sabtu tanggal 8 Agustus 2020 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : IRFAN ADITYA
NPM : 1606200194
PRODI/BAGIAN : ILMUHUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDULSKRIPSI : ANALISIS KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PEMANTAUAN DAN EVALUASI PERATURAN 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 Tata Negara

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris


Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H.
NIDN:0003036001


FAISAL S.H., M.Hum
NIDN:0122502

ANGGOTA PENGUJI:

1. NURHILMIYAH, S.H., M.H.
2. FAISAL, S.H., M.Hum.
3. Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum

1.

2.



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bilamenjawabsuratini, agar
disebutkannomordantanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

JalanKaptenMuchtarBasri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsuac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : IRFAN ADITYA
NPM : 1606200194
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDULSKRIPSI : ANALISIS KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PEMANTAUAN DAN EVALUASI PERATURAN DAERAH

**DISETUJUI UNTUK DISAMPAIKAN KEPADA
PANITIA UJIAN SKRIPSI**

Medan, 29 JULI 2020

DOSEN PEMBIMBING

Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum
NIP/NIDN/NIDK:0003036001

UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Irfan Aditya

NPM : 1606200194

Fakultas : Hukum

Program Studi : Ilmu Hukum

Bagian : Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Analisis Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pemantauan dan Evaluasi Peraturan Daerah.

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai ketentuan yang berlaku.

Medan, 28 Juli 2020
Saya yang menyatakan,



Irfan Aditya
NPM. 1606200194

ABSTRAK

UUD 1945 yang telah dilakukan empat kali perubahan telah membawa perubahan yang signifikan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. DPD-RI yang lahir dari hasil amandemen ketiga dibentuk atas alasan untuk memperkuat ikatan daerah, meningkatkan akomodasi dan aspirasi daerah dalam kebijakan nasional, melaksanakan percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah, dengan mengoptimalkan peran dan fungsi utusan daerah yang awalnya merupakan fraksi dari lembaga MPR. Pasal 249 ayat (1) huruf j Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 telah memberikan tugas dan wewenang yang baru terhadap DPD-RI. Namun dalam bunyi Pasal tersebut tidak dijelaskan secara lengkap ruang lingkup dan mekanisme kewenangan pemantauan dan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah oleh DPD yang mengakibatkan tumpang tindih kewenangan antara DPD dan Pemerintah Pusat dalam hal ini Mendagri dan Gubernur. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kedudukan DPD-RI dan Perda dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lingkup kewenangan pemantauan dan evaluasi Perda oleh DPD-RI, dan bagaimana bentuk optimalisasi kewenangan pemantauan dan evaluasi Perda oleh DPD-RI. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif. Dengan menggunakan data sekunder dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier dan analisa kualitatif. Penelitian ini menunjukkan bahwa DPD-RI tidak sesuai dengan cita-cita awal pembentukannya, DPD-RI tidak mampu mengimbangi DPR-RI dalam sistem bikameral. Peraturan daerah merupakan salah satu alat bagi pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan sistem otonomi daerah. Hasil dari pemantauan dan evaluasi Perda yang dilakukan oleh DPD-RI hanya bersifat konsultif yang selanjutnya akan dijadikan pertimbangan oleh DPR-RI dan pemerintah daerah. Namun, tidak ada kewajiban oleh pemerintah daerah untuk menjalankan rekomendasi dari hasil pemantauan dan evaluasi Perda yang dilaksanakan oleh DPD-RI. Untuk memperkuat DPD-RI kedepannya, sebaiknya secepatnya diselenggarakan Amandemen Kelima, membuat sistem bikameral yang kuat, melakukan pembaharuan mekanisme kerja DPD-RI, dan meningkatkan peran DPD-RI dalam UU MD3.

Kata Kunci: Dewan Perwakilan Daerah, Pemantauan, Evaluasi, Peraturan Daerah.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Pertama-tama saya sampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul **ANALISIS KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PEMANTAUAN DAN EVALUASI PERATURAN DAERAH.**

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah saya ucapkan terimakasih dengan setulus hati kepada Ayahanda Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Ibunda Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Dr. Ida Hanifah, S.H., M.H. atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum. Demikian juga halnya kepada Ayahanda Wakil Dekan I Faisal, S.H., M.Hum dan Ayahanda Wakil Dekan III Zainuddin, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak Dr. Eka N.A.M. Sihombing, S.H., M. Hum. selaku Pembimbing yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai. Kemudian saya haturkan penghargaan kepada seluruh staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, kepada bapak Fajaruddin, S.H., M.H selaku Kabag HTN-HAN dan juga kepada

seluruh pihak yang sangat membantu dan berkontribusi memberikan dorongan dan dukungan moril-materil hingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan kepada kedua orangtua saya yaitu Iwan Adi S, dan Repelitawati, yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, dalam segala perjuangan selalu membekali dengan nasehat dan motivasi. Terimakasih juga saya sampaikan kepada Kepada Abangda Teguh Syuhada Lubis S.H.,M.H. dan Benito Asdhie Kodiyat MS, S.H., M.H. yang sepanjang masa kuliah telah menjadi sosok abang yang senantiasa membimbing dan juga sesekali menjadi teman. Saya ucapkan ribuan terimakasih kepada, BEM FH UMSU dan Keluarga Besar Ikatan Persaudaran Anak Kampus UMSU tempat saya mengenal keluarga, HAN-HTN BERSATU, Komunitas Penulis Hukum FH UMSU sebagai wadah perjuangan berorganisasi dan menulis, dan seluruh sahabat-sahabat seperjuangan yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu.

Akhirnya saya pun turut memohon maaf atas segala kesalahan selama ini, dan saya juga menyadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Maka dari itu saya berharap masukan untuk membangun kesempurnaanya. Sekali lagi saya ucapkan terimakasih dan semoga kita selalu dalam lindungan Allah SWT, Aamiin.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Medan, 28 Juli 2020
Hormat Saya
Penulis,



Irfan Aditya
NPM. 1606200194

DAFTAR ISI

Pendaftaran Ujian.....	
Berita Acara Ujian.....	
Persetujuan Pembimbing.....	
Pernyataan Keaslian	
Abstrak	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi.....	iv

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
1. Rumusan Masalah	4
2. Faedah Penelitian	5
B. Tujuan Penelitian.....	5
C. Defenisi Operasional.....	6
D. Keaslian Penelitian	7
E. Metode Penelitian	8
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	8
2. Sifat Penelitian	8
3. Sumber Data.....	8
4. Alat Pengumpul Data	8
5. Analisis Data	9

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Demokrasi Perwakilan	10
B. Teori Lembaga Negara	12
C. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	14
D. Teori Pengawasan	19

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dan Peraturan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan.....	24
1.1 Sejarah Dewan Perwakilan Daerah.....	24
1.2 Fungsi, Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah ..	32
1.3 Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum Nasional	34
1.4 Hubungan Antara Dewan Perwakilan Daerah dan Peraturan Daerah Dalam Bingkai Otonomi Daerah	40
B. Lingkup Kewenangan Pemantauan dan Evaluasi Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Daerah.....	41
C. Optimalisasi Kewenangan Pemantauan dan Evaluasi Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Daerah	50
3.1 Problem Dasar Dewan Perwakilan Daerah Indonesia	50
3.2 Kelemahan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pemantauan dan Evaluasi Peraturan Daerah.....	59
3.3 Mewujudkan Penguatan Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia.....	59

3.4 Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pemantauan dan Evaluasi Peraturan Daerah.....	65
---	----

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	69
B. Saran	71

DAFTAR PUSTAKA.....	72
----------------------------	-----------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

UUD 1945 yang telah dilakukan 4 (empat) kali perubahan pada kurun waktu 1999-2002¹ telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam kelembagaan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Salah satu perubahan penting dalam format ketatanegaraan Republik Indonesia pasca-amandemen ketiga UUD 1945 adalah dibentuknya lembaga-lembaga tinggi negara baru, antara lain Dewan Perwakilan Daerah (DPD)², Komisi Yudisial (KY), dan Mahkamah Konstitusi (MK). Sidang Tahunan Tahun 2001 pada pembahasan Amandemen Ketiga UUD 1945 dibahas pula keberadaan Komisi Yudisial. Pasal 24B UUD 1945 secara lugas menyebutkan bahwa Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Begitu pun dengan MK sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) diawali dengan diadopsinya ide MK (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9

¹ Amandemen pertama (19 oktober 1999), amandemen kedua (18 Agustus 2000), amandemen ketiga (9 November 2001), dan amandemen keempat (10 Agustus 2002).

² A. Muin Fahmal, *Konstitusionalitas DPD berdasarkan Pasal 22 D UUD NRI 1945 dan pada posisi DPD pada UU MD3 pasca-putusan MK*.

Nopember 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20.

Latar belakang dibentuknya DPD menurut Ni Kadek Riza Sartika Setiawati dan Nyoman Mas Aryani adalah: (1) menguatkan ikatan daerah dalam bingkai Negara Indonesia serta memperteguh persatuan kebangsaan di setiap daerah; (2) peningkatan akomodasi dan aspirasi dan kepentingan daerah dalam kebijakan nasional; (3) melaksanakan percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah, dengan mengoptimalkan peran dan fungsi utusan daerah yang awalnya merupakan fraksi dari lembaga MPR.³ Landasan konstitusional DPD tercantum pada Pasal 22C UUD 1945 yang kemudian merujuk pada landasan konstitusional tersebut, maka DPD dapat dipahami sebagai lembaga negara yang mewakili daerah dan dipilih dengan cara demokratis dalam bentuk pemilihan umum bersamaan dengan lembaga legislatif lainnya, yakni DPR serta DPRD.⁴

Terkait kewenangannya Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 sebagai berikut:⁵ (i) 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. (ii) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-

³ Ni Kadek Riza Sartika Setiawati, Nyoman Mas Aryani, 2011, *Kewenangan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, Hlm. 3.

⁴ Pasal 22C UUD NRI 1945 setelah Amandemen

⁵ Pasal 22D UUD NRI 1945 setelah Amandemen

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. (iii) 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 pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Nomor 2 Tahun 2018) telah memberikan wewenang dan tugas baru kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Wewenang dan tugas baru ini diatur dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j, yang menyatakan bahwa DPD mempunyai wewenang dan tugas untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.⁶ Wewenang dan tugas ini menjadi baru, karena jika merujuk pada undang-undang yang mengatur DPD sebelumnya, secara

⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, LN Nomor 29, TLN Nomor 6187, Pasal 249 ayat (1) huruf j

eksplisit belum ada pengaturan serupa.⁷ Oleh karena itu, pemberian wewenang tersebut tentu saja akan memberikan tantangan tersendiri bagi DPD. Dalam bunyi pasal tersebut juga tidak dijelaskan secara lengkap ruang lingkup dan mekanisme kewenangan pemantauan dan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah oleh DPD.

Maka dari itu, penulis dalam penelitian ini akan menamakan penelitian ini dengan judul: ANALISIS KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PEMANTAUAN DAN EVALUASI PERATURAN DAERAH.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, untuk mencapai tujuan penelitian maka dalam penelitian ini akan menguraikan permasalahan terkait beberapa hal. Yang akan dimuat dalam rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dan Peraturan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia?
2. Bagaimana lingkup kewenangan pemantauan dan evaluasi atas Perda yang dapat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah?
3. Bagaimana optimalisasi kewenangan pemantauan dan evaluasi Perda oleh Dewan Perwakilan Daerah?

⁷ Lihat ketentuan dalam Pasal 42-47 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pasal 224 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pasal 249 Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berdasarkan undang-undang tersebut, tidak ada yang mengatur mengenai wewenang dan tugas DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi Perda.

2. Faedah Penelitian

Manfaat penelitian yang ingin dicapai adalah, berupa manfaat teoritis dan praktis, sebagai berikut:

- a. Secara teoritis, setidaknya dapat memberikan manfaat bagi ilmu hukum khususnya ilmu hukum tata negara terkait dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam hal pemantauan dan evaluasi Perda. Secara ilmiah, pembahasan tentang kewenangan pemantauan dan evaluasi Raperda dan Perda belum banyak dilakukan, Maka dari itu, penelitian ini akan memberikan kontribusi *novelty* ilmu pengetahuan ilmu hukum khususnya tata negara.
- b. Secara praktis, dapat memberikan manfaat bagi pembuat undang-undang untuk dapat menegaskan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam hal pemantauan dan evaluasi Perda.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk, sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dan Peraturan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui lingkup kewenangan pemantauan dan evaluasi Perda oleh Dewan Perwakilan Daerah.
3. Bagaimana optimalisasi kewenangan pemantauan dan evaluasi Perda oleh Dewan Perwakilan Daerah.

C. Definisi Operasional

Adapun untuk memudahkan penjabaran konsep dan teori yang digunakan dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa variable yang secara kontekstual digunakan dalam penulisan ini, sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (disingkat DPD RI atau DPD), sebelum 2004 disebut Utusan Daerah, adalah Lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap provinsi yang dipilih melalui Pemilihan Umum.

2. Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan dan evaluasi adalah kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah dalam melakukan perbuatan pemantauan, pengamatan, pencatatan dan penilaian terhadap peraturan daerah.

3. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah yang disebut dengan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Jenis peraturan daerah termasuk kedalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang termuat dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

D. Keaslian Penelitian

Berikut uraian terkait karya tulis ilmiah yang mendekati atau hamper mendekati dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis:

1. Skripsi Lina Puji Lestari, NPM. C75214016, Mahasiswa Fakultas Syari'ah Dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, tahun 2018 yang berjudul "Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Dan Fiqh Siyasah". Dalam skripsi ini, memaparkan tentang kewenangan pemantauan dan evaluasi Perda oleh Dewan Perwakilan Daerah menurut Fiqh siyasah. Sedangkan dalam penelitian ini, penulis lebih menganalisis tentang lingkup kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam melakukan pemantauan dan evaluasi Perda.
2. Skripsi Muhammad Riyadh Rafsanjani Is Domut, NPM. 11150480000080, Mahasiswa Fakultas Syari'ah Dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, tahun 2019 yang berjudul "Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pengawasan dan Evaluasi Perda Serta Raperda". Dalam skripsi ini, memaparkan tentang bagaimana melakukan penguatan terhadap kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pengawasan dan Evaluasi Perda serta Raperda. Berbeda dengan penelitian ini, penulis akan memaparkan tentang Kewenangan Pemantauan dan Evaluasi Perda oleh Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan yang lebih kompleks.

E. Metode Penelitian

Dalam mencapai hasil penelitian, penelitian harus menggunakan sebuah metodologi penelitian yang akan di uraikan sebagai berikut:

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini akan memaparkan analisis Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pemantauan dan Evaluasi Peraturan Daerah. Maka, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif). Dan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini merupakan pendekatan undang-undang.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini akan membedah tentang Kewenangan DPD dalam Pemantauan dan evaluasi Perda. Menurut Suharsimi Arikunto, penelitian yang dilakukan dengan menjelaskan/menggambarkan variabel masa lalu dan masa sekarang atau yang sedang terjadi (*On Going*) adalah penelitian deskriptif (*to describe*). Maka dari itu penelitian ini adalah penelitian deskriptif.

3. Sumber Data

a. Data yang bersumber dari hukum islam adalah QS. An-nisa (58).

b. Data sekunder dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bahan Hukum Primer : UUD NRI 1945, UU MD3, UU Pemda
- 2) Bahan Hukum Sekunder : Buku, Jurnal, dan Skripsi.
- 3) Bahan Hukum Tersier : KBBI.

4. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*), baik secara *offline* atau *Online*. Dan didukung

dengan metode pengumpulan data wawancara untuk mendapatkan data pendukung.

5. Analisis Data

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah yang didapatkan dari pasal 249 ayat (1) huruf j Undang-undang Nomor 2 tahun 2018 yaitu memiliki wewenang untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas Raperda dan Perda. Pada saat ini belum jelas bagaimana tentang mekanisme pemantauan dan evaluasi-nya serta lingkup kewenangannya sampai sejauh mana, terlebih Mendagri dan gubernur juga mempunyai kewenangan yang sama. Keseluruhan permasalahan tersebut akan dianalisa secara kualitatif dalam penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Teori Demokrasi Perwakilan

Kata “demokrasi” berasal dari dua kata, yaitu demos yang berarti rakyat, dan kratos/cratein yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Demokrasi menurut para ahli adalah antara lain, demokrasi menurut W. A Bonger merupakan bentuk pemerintahan dari suatu kesatuan hidup mandiri, yang mana mayoritas anggotanya ikut serta mengambil bagian baik langsung maupun tidak langsung, dan dimana terjamin kemerdekaan rohani dan persama bagi hukum, dan anggota-anggotanya telah terliputi oleh semangatnya. Roger H. Soltau berpendapat bahwa demokrasi adalah suatu rangka politik dan sosial bagi suatu masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip kebebasan dan kesamaan hak bagi setiap orang. Menurut Joseph A. Schumpeter, demokrasi sebagai suatu metode politik, suatu pola bangunan hukum untuk sampai pada keputusan politik dimana individu-individu mendapat kekuasaan untuk memutuskan melalui perjuangan berlomba guna mendapatkan suara rakyat.⁸

Berdasarkan dari berbagai aspek, demokrasi dapat dibedakan menjadi beberapa jenis, yaitu: Pembagian demokrasi berdasarkan cara penyaluran aspirasi rakyat; (a) Demokrasi Langsung, pada demokrasi ini peran rakyat sangat menentukan dalam mengambil kebijakan suatu negara. Demokrasi langsung

⁸ Eddy purnama, 2008, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Banda Aceh : Syiah Kuala University Press, Hlm. 17.

merupakan sistem demokrasi yang memberikan kepada seluruh warganya kesempatan dalam menentukan haluan kebijakan yang bersifat umum dari negara atau undang-undang. Dapat dikatakan bahwa demokrasi langsung ialah demokrasi yang bersih karena rakyat diberikan hak mutlak untuk menyampaikan aspirasinya.⁹

Selanjutnya, (b) Demokrasi tidak langsung merupakan bentuk demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan¹⁰. Pada hakikatnya, teori perwakilan berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Pada era modern kekuasaan rakyat tidak lagi diberikan secara langsung, namun diberikan melalui suatu Lembaga perwakilan untuk merealisasikan sistem demokrasi tidak langsung. Terdapat tiga hal yang penting untuk diperhatikan dalam mengkaji pada masalah perwakilan ini, pertama terkait pengertian pihak yang diwakilkan, kedua mengenai dengan pihak yang mewakili, dan ketiga mengenai bagaimana hubungan serta kedudukannya.¹¹

Heinz Eulau dan John Whalke menggolongkan perwakilan ini ke dalam tiga pusat perhatian, dijadikan sebagai titik pengkajian yang mengharuskan adanya “wakil”, yaitu, (a) adanya partai, (b) adanya kelompok, dan (c) adanya daerah yang diwakilkan.¹² Dengan adanya penggolongan tersebut, maka akan menciptakan tiga jenis perwakilan, yaitu perwakilan politik (*political representative*), perwakilan

⁹ Hufron dan syofyan hadi, 2016, *Ilmu Negara Kontemporer*, Surabaya : LaksBang Grafika, hlm. 240-241.

¹⁰ *Ibid.*, Hlm. 242.

¹¹ Eddy Purnama, *Op.cit.*, hlm. 41.

¹² Eulau Heinz, Whalke John, 1978, *The Politics of Representation*, London: Sage Publiction, hlm. 67-68.

fungsional (*functional representative*), dan perwakilan daerah (*regional representative*).¹³

2. Teori Lembaga Negara

Secara terminologi, Lembaga negara bukan konsep yang memiliki istilah tunggal dan seragam. Di Inggris, Lembaga negara dikenal dengan istilah *political institution*, sedangkan dalam Bahasa Belanda secara terminologi biasa dikenal dengan istilah *staatorgamen*. Sementara itu, dalam Bahasa Indonesia istilah yang digunakan adalah Lembaga negara, badan negara atau organ negara.¹⁴

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Lembaga diartikan kedalam dua arti, yakni: (i) Badan (organisasi) yang memiliki tujuan untuk melakukan suatu penelitian keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (ii) pola perilaku manusia yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan.¹⁵

Kata “badan” tersebut diartikan sebagai: (1) tubuh (jasad manusia keseluruhan), (2) sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan suatu. Sedangkan kata “organ” diartikan alat yang mempunyai tugas tertentu di tubuh manusia (binatang dsb). Jika kata “tubuh manusia” diganti dengan kata “negara” maka “organ negara” diartikan sebagai alat perlengkapan negara yang mempunyai tugas dan fungsi tertentu dalam suatu negara.¹⁶

¹³ Jimly Asshidiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: PT.Ikhtiar Baru Van Hoeve, hlm. 96.

¹⁴ Hartati, 2018, *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah*, Jambi : CV Trisar Mitra Utama, hlm. 72.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, Hlm.73.

Berangkat dari penjabaran tersebut, dapat disimpulkan bahwa Lembaga negara, organ negara, badan negara dan alat perlengkapan negara juga sering dipertukarkan satu sama lain. Namun sebenarnya antara satu dengan yang lainnya dapat dibedakan, sehingga tidak mengakibatkan multitafsir yang membingungkan. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam memahami mengenai Lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara, secara tepat, menurut Ni'matul Huda cara yang harus dilakukan adalah mengetahui percis apa yang dimaksud dan apa kewenangan serta fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan.¹⁷

Berdasarkan berbagai literatur, maka tugas dan wewenang Lembaga negara secara umum antara lain, (i) Membantu menjalankan roda pemerintahan negara, (ii) Menjaga kestabilan atau stabilitas keamanan, politik, hukum, HAM, dan budaya (iii) Menciptakan suatu lingkungan yang kondusif, aman, dan harmonis, (iv) Menjadi badan penghubung antara negara dengan rakyatnya, (v) Menjadi sumber inspirator dan aspirator rakyat, (vi) Memberantas tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme.¹⁸

Pengertian mengenai tugas dan wewenang Lembaga negara, termasuk fungsi, hak, dan kewajiban Lembaga di Indonesia ditegaskan dalam dasar hukum peembentukannya. Eksistensi Lembaga negara Indonesia, ada yang dibentuk berdasarkan Konstitusi, undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, atau Peraturan Menteri. Oleh sebab itu, tugas dan wewenang Lembaga

¹⁷ Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta : UII Press, hlm.77.

¹⁸ Marwan Mas, 2018, *Hukum Konstitusi Dan Kelembagaan Negara*, Depok : Rajawali Pers, Hlm. 197.

negara menjadi landasan bagaimana suatu Lembaga negara tersebut telah menjalankan sebagaimana fungsinya. Apabila diberikan kewenangan untuk mengoperasionalkan atau melaksanakan, maka tugas Lembaga negara tersebut menjadi efektif.¹⁹

Lembaga negara merupakan bagian penting dalam suatu negara yang akan menjalankan fungsi-fungsi negara. Selain menjadi instrument untuk menggerakkan roda pemerintahan, eksistensi Lembaga negara juga merupakan cerminan berjalannya sebuah negara melaksanakan pemerintahan. Untuk menjalankan pemerintahan tersebut, masing-masing Lembaga negara mempunyai tugas, wewenang, fungsi, hak, dan kewajibannya sendiri.²⁰ Oleh karena itu, perbedaan tugas dan wewenang setiap Lembaga negara tersebut dianggap akan mempermudah penyelenggaraan negara berjalan secara optimal sesuai dengan yang diamanatkan oleh Konstitusi.²¹

3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam kepustakaan hukum ditemukan istilah, antara lain pembuatan peraturan perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan, dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Apabila ditelusuri, penggunaan istilah istilah tersebut sebenarnya dimaksudkan untuk menunjuk pada aktifitas Lembaga negara atau pemerintahan yang menurut kewenangannya membuat suatu jenis peraturan perundang-undangan.²²

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, Hlm. 198.

²² Hartati, *Op.Cit.*, Hlm.104.

Terdapat istilah yaitu, dimana ada masyarakat maka disana ada atau berlaku hukum atau yang sering kita ketahui adalah *ubi societas ibi ius*, yang maksudnya tidak ada masyarakat tanpa hukum. Hukum tersebut menampilkan diri dalam bentuk kaedah yang disebut dengan hukum positif, yang dapat berbentuk tertulis atau tidak tertulis. Kaedah hukum tertulis itu disebut undang-undang dalam arti luas, yakni putusan pemerintah yang terbentuk melalui mekanisme yang berlaku oleh badan atau pejabat yang berwenang yang dituangkan dalam bentuk tertentu.²³

Pembentukan hukum dalam prinsip pembagian kekuasaan ialah fungsi ketatanegaraan/pemerintahan yang dilaksanakan oleh badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif untuk membentuk hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis. Dalam konsep *separation of power*, ranah ini menjadi kewenangan badan legislatif saja, badan-badan kekuasaan lain tidak memiliki fungsi tersebut. Sedangkan dalam konsep *distribution of power*, fungsi ini dijalankan ketiga cabang kekuasaan tersebut.²⁴

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu bagian dari kegiatan pembentukan hukum. Menurut sifatnya, pembentukan hukum dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu, (i) Pembentukan hukum tertulis, berupa traktat, yurisprudensi, dan peraturan perundang-undangan; dan (ii) Pembentukan hukum yang tidak tertulis, berupa, hukum adat dan hukum kebiasaan.²⁵

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, Hlm. 105.

²⁵ *Ibid.*

Fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi yang dapat dimiliki oleh setiap badan atau pejabat negara/pemerintahan. Fungsi tersebut dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu, (i) Fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang daya ikat dan daya berlakunya ke dalam (internal pembentuk peraturan perundang-undangan); dan (ii) Fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang daya ikat dan daya berlakunya ke dalam dan keluar (masyarakat umum).²⁶

Pembentukan peraturan perundang-undangan secara ideal didasari paling tidak oleh 3 (tiga) hal, yaitu, (i) Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik; (ii) Politik hukum; (iii) Sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang memadai.²⁷

Setidaknya terdapat 3 (tiga) aliran hukum yang mempengaruhi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.²⁸ Ketiga aliran tersebut adalah (i) Aliran *Legisme*;²⁹ (ii) Aliran *Begriffsjurisprudenz*, dan (iii) Aliran *Legal Realism*³⁰

Asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan adalah hal yang harus ditaati dan tidak boleh dilanggar. Ketika asas tersebut tidak ditaati maka akan menimbulkan ketidaktertiban dan ketidakpastian dari sistem perundang-undangan

²⁶ *Ibid.*, Hlm. 106.

²⁷ *Ibid.*, Hlm. 110.

²⁸ *Ibid.*, Hlm. 116.

²⁹ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1993, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm. 50.

³⁰ Sudikno Mertokusumo, 1988, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, Hlm. 166.

tersebut, bahkan bisa sampai menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran perundang-undangan.³¹

Berikut ini beberapa asas-asas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, Pertama, *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*. Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang dibawahnya, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.³² Kedua, *Lex Specialis Derogat Lege Genaralis*, Asas ini mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum.³³ Ketiga, *Lex Posterior Derogat Legi Priori*, aturan yang terbaru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Asas ini mewajibkan memakai aturan hukum yang terbaru.³⁴ Keempat, Undang-undang tidak berlaku surut (*non retroaktif*), Asas ini berkaitan dengan lingkungan kuasa tempat, personel, orang, dan waktu.³⁵ (a) Undang-undang Tidak Dapat Diganggu Gugat, Asas ini berkaitan dengan hak menguji perundang-undangan. Sebagaimana diketahui hak menguji perundang-undangan ada 2 (dua) yakni menguji secara materil dan menguji secara formil.³⁶

Proses pembentukan undang undang adalah suatu tahap kegiatan yang dilaksanakan secara berkelanjutan untuk membentuk undang-undang. Proses ini

³¹ Andryan, 2020, *Legal Drafting Landasan dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Medan: CV. Pusataka Prima, Hlm. 48.

³² *Ibid.*, Hlm. 49.

³³ *Ibid.*, Hlm. 50.

³⁴ *Ibid.*, Hlm. 52.

³⁵ *Ibid.*, Hlm. 54.

³⁶ *Ibid.*, Hlm. 56.

diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang selanjutnya dilakukan dengan kegiatan mempersiapkan Rancangan Undang-undang, baik oleh DPR, Pemerintah, maupun oleh DPD.³⁷ Proses dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan telah terintegrasi dalam satu undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang kemudian diganti dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dan kemudian juga diubah kedalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Undang-Undang tersebut, maka pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup proses tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.³⁸

Maka dapat diambil kesimpulan bahwa proses pembentukan undang-undang melalui empat tahapan pertama, yaitu: (i). Tahap perencanaan; (ii) tahap penyusunan; (iii) tahap pembahasan; (iv) tahap pengesahan/penetapan; dan (v) tahap pengundangan.³⁹

Sanksi dalam peraturan perundang-undangan, sanksi atau hukuman berasal dari Bahasa Belanda, yaitu *Sanctie*, yang memiliki arti berupa ancaman hukuman. Sanksi dimaknai sebagai suatu alat pemaksa guna ditaatinya suatu kaidah atau

³⁷ Aziz Syamsuddin, 2014, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Graffika, Hlm. 49.

³⁸ Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁹ Lutfil Ansori, 2019, *Legal Drafting Teori Dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Depok: Rajawali Pers, Hlm. 118.

aturan hukum. Dalam wilayah hukum public maupun hukum privat akan selalu dikaitkan dengan saksi tertentu. Misalnya, pada norma hukum administrasi dikaitkan dengan sanksi administrasi, pada norma hukum perdata dikaitkan sanksi ganti rugi, batalnya suatu perjanjian dan lain-lain, sedangkan dalam norma hukum pidana dikaitkan dengan sanksi pidana yang berupa pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, dan pidana denda.⁴⁰

Keberadaan sanksi bertujuan untuk memastikan tujuan negara yang tertuang dalam kaidah atau norma hukum tersebut tercapai. Dengan demikian, tugas sanksi adalah alat pemaksa atau jaminan agar norma hukum ditaati oleh setiap orang. Sanksi dapat juga disebutkan sebagai akibat hukum bagi seseorang yang melanggar norma hukum.⁴¹ Adapun jenis sanksi dalam sistem hukum Indonesia secara umum meliputi sanksi pidana, perdata, dan sanksi administratif.⁴²

4. Teori Pengawasan

Pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang mana menurut Bagir Manan pengawasan merupakan satu unsur yang tidak bisa dilepaskan dari kebebasan sistem otonomi daerah. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di suatu pihak dan pengawasan di pihak yang lainnya seperti dua sisi satu keeping uang logam dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.

Kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dilihat sebagai bentuk pengawasan terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya

⁴⁰ *Ibid.*, Hlm. 219.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, Hlm. 220.

pengawasan merupakan kendali terhadap sistem desentralisasi. Tidak ada otonomi tanpa sistem pengawasan.⁴³ Pengawasan merupakan proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintah. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan dimana letak kekeliruan dan apakah faktor penyebabnya.⁴⁴

Mengenai pengawasan terhadap sebuah Raperda dan Perda ini diatur didalam beberapa perundang-perundangan yaitu Undang-Undang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Mahkamah Agung dan Undang-Undang MD3. Pengawasan terhadap produk hukum daerah atau peraturan daerah juga dilakukan melalui beberapa pengawasan, yaitu sistem pengawasan internal dan sistem pengawasan eksternal.⁴⁵ Sistem pengawasan internal dapat dilakukan juga secara interbal, yakni pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga pembentuk produk produk hukum. Pengawasan yang diberikan kepada Lembaga pembentuk produk hukum, maka bentuk pengawasan tersebut disebut dengan istilah *legislative review*, sementara jika pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga eksekutif, maka bentuk pengawasannya disebut dengan istilah *executive review*.⁴⁶

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan hierarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan hierarki berarti pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Pengawasan

⁴³ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH UII, Hlm. 153.

⁴⁴ Prayudi Atmosudjiro, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Gadjah Mada University Press, Hlm. 84.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, Hlm. 156.

⁴⁶ Ni'matul Huda, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia, Hlm. 101.

fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah yang mana pengawasan ini dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh Mendagri.⁴⁷

Pengawasan dapat terbagi dalam beberapa tipe, berikut tiga tipe pengawasan, yaitu: (a) Pengawasan pendahuluan. Pengawasan ini ditujukan untuk menangani permasalahan ataupun penyimpangan dari standar dan atau tujuan serta memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu kegiatan tertentu diselesaikan, (b) pengawasan yang dilaksanakan bersama dengan pelaksanaan kegiatan. Pengawasan ini dilaksanakan ketika suatu kegiatan berlangsung. Pada tipe pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu harus dipenuhi dahulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan atau menjadi semacam peralatan “*double check*” yang lebih menjamin ketetapan dalam melaksanakan suatu kegiatan, (c) Pengawasan umpan balik yaitu pengawasan yang mengukur hasil-hasil dari kegiatan tertentu yang telah diselesaikan. Pengawasan menurut Handyaningrat merupakan suatu proses yang mana pimpinan ingin mengetahui mengenai hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditetapkan.⁴⁸

Melihat dari tipe-tipe pengawasan yang disebutkan di atas, maka suatu pemerintah yang baik harus melakukan pengawasan terhadap bawahannya dengan melihat proses pelaksanaan program atau hasil dari kegiatan yang telah diselesaikan.

⁴⁷ Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, Hlm. 312.

⁴⁸ Makmur, 2011, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Bandung: Refika Aditama, Hlm. 176.

Terdapat dua proses pengawasan yang dapat dilakukan, yaitu dengan cara:

(a) Pengawasan Preventif dan Represif pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah dilaksanakan secara preventif dan secara represif. Pengawasan preventif dilaksanakan ketika suatu keputusan pemerintah daerah belum berlaku dan terhadap peraturan daerah sebelum peraturan itu diundangkan pengawasan preventif tidak dilakukan terhadap semua keputusan atau peraturan mengenai hal-hal tertentu, yang menurut ketentuan dalam peraturan pemerintah atau Undang-Undang baru dapat berlaku sesudah memperoleh pengesahan dari pejabat yang berwenang. Wujud dari pengawasan preventif adalah memberikan pengesahan atau tidak. Pengawasan secara represif dilakukan pada setiap saat dan terhadap semua keputusan dan peraturan daerah. Bentuk dari pengawasan represif ialah membatalkan atau menanggukhan berlakunya suatu peraturan daerah. Menanggukhan merupakan suatu Tindakan persiapan dari suatu pembatalan, tetapi demikian tidak berarti bahwa setiap pembatalan harus selalu melewati suatu penanggukan, atau dengan perkataan lain, pembatalan dapat dilakukan tanpa adanya penanggukan lebih dahulu. Instansi yang berwenang menjalankan pengawasan adalah pejabat yang berwenang,⁴⁹ (b) Pengawasan aktif dan pasif. Pengawasan aktif dilakukan sebagai bentuk “Pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan” hal ini berbeda dengan pengawasan pasif yang akan dilakukan melalui, penelitian dan pengujian terhadap surat-surat

⁴⁹ Irwan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: PT Rineke Cipta, Hlm. 148.

pertanggungjawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.⁵⁰

⁵⁰ *Ibid.*

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dan Peraturan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

1.1 Sejarah Dewan Perwakilan Daerah

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia secara konstitusional diatur didalam Undang-Undang Dasar 1945 tepatnya dalam perubahan ketiga, yang terjadi dalam sidang tahunan MPR yang diselenggarakan antara 1 Nopember 2011 sampai dengan 10 November 2001.⁵¹ Namun demikian, apabila ditelaah melalui sejarah kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, adanya Lembaga perwakilan yang berkedudukan untuk mewakili kepentingan daerah sebenarnya sudah ada sebelum Amandemen ketiga dilakukan.⁵²

Meskipun sesungguhnya harus kita akui bahwa Lembaga perwakilan tersebut mempunyai nama dan ciri karakteristik yang berbeda jika dibandingkan dengan DPD. Akan tetapi setidaknya, berdasarkan pada Lembaga perwakilan sebelumnya, pembentukan DPD diarahkan untuk mempunyai kedudukan dan fungsi yang lebih baik dari Lembaga perwakilan daerah sebelumnya tersebut. Hal ini terlihat dari beberapa pandangan, baik yang dikemukakan oleh anggota PAH I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat, pernyataan Ketua dan beberapa

⁵¹ Sri Soemantri, 2002, *Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan dan aspek-aspek Perubahannya*, Bandung: Unpad Press, Hlm. 26.

⁵² Hartati, *Op.Cit.*, Hlm. 143.

anggota DPD periode pertama, dan beberapa pandangan pakar hukum dan politik lainnya.⁵³

Atas dasar tersebut, maka dalam rangka memberikan gambaran yang komprehensif terhadap latar belakang pembentukan DPD ini, penulis akan membagi ke dalam beberapa bagian, yaitu Lembaga Perwakilan Daerah Sebelum Perubahan Ketiga UUD 1945.

Melihat pada sejarah kelembagaan perwakilan yang pernah berlaku dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, maka adanya Lembaga perwakilan yang dianggap mewakili kepentingan-kepentingan daerah ini, sesungguhnya pernah ada dan diatur sebelum Amandemen ketiga, yaitu dalam hal ini berdasarkan pada Konstitusi RIS 1949 dan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan.⁵⁴

Lembaga Perwakilan Daerah Menurut Konstitusi RIS 1949, berdasarkan dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS 1949, diketahui bahwa kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan DPR dan Senat. Ketentuan pasal tersebut selain menunjukkan posisi dari senat, juga menjelaskan bahwa Senat pada masa itu adalah diakui kedudukannya secara konstitusional sebagai salah satu pemegang kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat.⁵⁵ Adanya regulasi tentang Senat ini, sesungguhnya merupakan Lembaga negara yang baru dalam kehidupan bernegara dan berdemokrasi di Indonesia pada masa itu. Dikatakan baru, karena sejak Indonesia merdeka, yang disertai dengan pemberlakuan Undang-Undang Dasar 1945, tidak dikenal adanya

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, Hlm. 144.

⁵⁵ *Ibid.*, Hlm. 145.

Lembaga negara ini. Atas dasar tersebut, maka dapat dikatakan bahwa dengan berlakunya Konstitusi RIS, selain merubah bentuk negara menjadi negara federal, juga disertai dengan perubahan struktur Lembaga-lembaga negara, salah satunya adalah dengan diaturnya Senat sebagai salah satu Lembaga negara pemegang kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat.⁵⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 80 ayat (1) Konstitusi RIS Senat adalah mewakili dari daerah-daerah bagian. Hal tersebut menegaskan bahwa sesungguhnya Senat merupakan Lembaga perwakilan daerah, karena secara konstitusional diakui untuk mewakili daerah-daerah bagian. Dalam mewakili daerah-daerah bagian tersebut, setiap daerah memiliki wakil dua anggota dalam Senat, dan setiap anggota Senat tersebut mengeluarkan satu suara dalam senat.⁵⁷

Anggota Senat yang mewakili daerahnya masing-masing ditunjuk oleh Pemerintah Daerah-Daerah bagian dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursinya.⁵⁸ Terhadap tata cara merekrut keanggotaan ini, setiap daerah-daerah bagian diberikan kewenangan untuk melaksanakan peraturan-peraturan tentang tata cara penunjukkan anggota Senat tersebut,⁵⁹ sehingga dapat disimpulkan bahwa dengan pemberian kewenangan tersebut dapat dimungkinkannya terjadi perbedaan antara masing-masing daerah bagian dalam mengatur tata cara perekrutan anggota Senatnya sendiri namun tetap berdasarkan persyaratan-persyaratan yang sudah tertulis di dalam ketentuan Pasal 82 Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Pasal 81 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat

⁵⁹ Pasal 81 ayat (3) Konstitusi Republik Indonesia Serikat

Lembaga Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945 Sebelum Perubahan, berdasarkan dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, diketahui bahwa “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”. Kedaulatan itu sesungguhnya mengarah kepada pengertian sebagai kekuasaan yang tertinggi. Atas dasar ketentuan pasal tersebut inilah maka menempatkan kedudukan MPR pada posisi sebagai Lembaga negara tertinggi dalam struktur ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia pada saat berlakunya UUD 1945.⁶⁰ Lebih lanjut, berlandaskan ketentuan-ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, diketahui bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Berdasarkan tiga unsur dari MPR tersebut, anggota utusan daerah dan golongan tidak mempunyai kewenangan yang sama dengan DPR. Anggota utusan daerah dan golongan hanya memiliki kewenangan yaitu: (i). Menetapkan Undang-undang Dasar dan mengubah Undang-Undang Dasar; (ii). Memilih Presiden dan Wakil Presiden; dan (iii). Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Berbeda dengan DPR yang secara tegas dalam Undang-undang Dasar 1945, terlepas dari kedudukannya sebagai salah satu unsur dari MPR, juga mempunyai kewenangan lainnya yang tersendiri dan terpisah.⁶¹

Melihat dari kewenangan yang dimiliki oleh utusan daerah dan golongan tersebut, maka muncul pertanyaan apakah utusan daerah yang diatur dalam UUD

⁶⁰ Hartati, *Op.Cit.*, Hlm. 154.

⁶¹ *Ibid.*, Hlm. 154-155.

1945 ini, dan diangkat mewakili daerah-daerah propinsi ini dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah pada tingkat pusat?

Menurut pandangan Hartati tentu jawabannya tidak. Jelas dengan kewenangan yang dimilikinya, maka utusan daerah tidak mungkin dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang diambil pada tingkat pusat, termasuk berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pada tingkat pusat yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan daerah, dengan demikian terlihat bahwa daerah akan sulit atau tidak mempunyai saluran kelembagaan yang secara khusus mewakilinya untuk dapat menyalurkan aspirasi dan pendapat atas peraturan perundang-undangan tersebut.⁶²

Pembentukan DPD Melalui perubahan Ketiga UUD 1945, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah secara yuridis formal mendapatkan tempatnya setelah dilaksanakan perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945. Namun, walaupun pembentukan DPD tersebut lahir dengan adanya perubahan ketiga, tetapi untuk dapat memahami latar belakang pembentukan DPD tersebut secara komprehensif, proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan dalam empat tahap antara tahun 1999 sampai 2002, harus ikut dipahami mengikuti proses pembentukan dan pengakuan kedudukan DPD tersebut secara konstitusional.⁶³

Adanya proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan secara bertahap menyebabkan perubahan yang dilakukan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut yang dilakukan pada tahap berikutnya harus memperhatikan

⁶² *Ibid.*, Hlm. 156-157.

⁶³ *Ibid.*

perubahan yang telah dilakukan sebelumnya. Hal tersebut bertujuan agar tidak terjadi inkonsistensi materi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan, selain itu dengan sistem ini maka dapat dijaga kesisteman antara perubahan sebelumnya dengan perubahan yang berikutnya.⁶⁴

Dalam proses perubahan UUD 1945, timbul gagasan agar sistem perwakilan di Indonesia diubah dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) dengan cara meningkatkan status utusan daerah yang ada didalam MPR RI menjadi institusi sendiri, sejajar dengan DPR, dalam rangka untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat pusat karena selama ini kepentingan daerah diabaikan oleh pemerintah pusat sebagai akibat dari sistem politik yang diciptakan oleh pemerintah sebagaimana disebutkan sebelumnya. Sedangkan utusan golongan-golongan di MPR RI, terkait dengan praktek politik pemerintah yang cenderung mengangkat utusan golongan dari karif kerabat dan orang-orang yang mendukung terhadap kepentingan politiknya, diusulkan untuk dihapuskan.⁶⁵ Menurut Moh. Mahfud MD, konsep golongan selama ini sangat kabur dan selalu menyebabkan manipulasi dan kegaduhan politik,⁶⁶ tidak sesuai dengan apa yang dimaksud oleh penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang lama.

Slamet Effendy Yusuf memberikan pendapat bahwa, ada tiga asumsi dasar perlunya keterwakilan daerah dipertahankan di Lembaga Perwakilan Indonesia

⁶⁴ *Ibid.*, Hlm. 158.

⁶⁵ Mahmuzar, 2019, *Parlemen Bikameral Di Negara Kesatuan (Studi Konstitusional Kehadiran DPD di NKRI)*, Bandung: Nusa Media, Hlm. 166-167.

⁶⁶ Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia; Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Renike Cipta, Jakarta, Hlm. 154.

menuju Lembaga perwakilan dua kamar, yakni: (i). Agar ada keterkaitan kultural, historis, ekonomis dan politis antara penduduk dengan wilayah/daerah; (ii). Untuk menciptakan mekanisme *checks and balances* dan menghindarkan diri dari kesewenang-wenangan salah satu Lembaga perwakilan; dan (iii). Untuk menghindari adanya monopoli dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sehingga UU yang dihasilkan oleh Lembaga legislatif menjadi lebih baik dan sempurna.⁶⁷

Gagasan perubahan sistem perwakilan di atas tersebut, pada awalnya disambut baik oleh fraksi-fraksi yang ada di MPR RI sebagaimana tergambar dalam pandangan umum Fraksi-Fraksi MPR RI yang disampaikan pada rapat Paripurna ke lima MPR RI pada tanggal 4 Nopember 2001 ketika menanggapi hasil kerjabadan Pekerja MPR RI. Dari sebelas Fraksi yang ada pada saat itu, tujuh diantaranya setuju untuk merubah sistem perwakilan satu kamar menjadi *bicameral*, diantaranya yakni; Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia, Fraksi Partai Bulan Bintang, Fraksi Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Golkar, dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Sedangkan tiga fraksi lainnya yaitu Fraksi Daulatul Ummah, Fraksi TNI/POLRI dan Fraksi Reformasi tidak menyatakan sikapnya dengan tegas dan hanya Fraksi Utusan Golongan yang dengan tegas menolak adanya gagasan tersebut.⁶⁸

⁶⁷ Slamet Effendy Yusuf, 2001, *Bikameralisme; Pembahasan yang belum selesai, dalam Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi*, kerjasama antara National Democratic Institute For International Affairs dan Forum Rektor Indonesia YSPDM, Hlm. 17.

⁶⁸ Mahmuzar, *Op.Cit.*, Hlm. 168.

Setelah semua Fraksi menyampaikan pandangan umum atas kerja Badan Pekerja MPR RI diatas, atas saran fraksi Reformasi, pembahasan perubahan MPR, DPD dan lain sebagainya, kemudian dilanjutkan dalam sidang komisi yang dalam hal ini ditangani oleh Komisi A MPR RI yang terdiri dari 162 orang anggota yang mencerminkan pertimbangan Fraksi-Fraksi dalam MPR RI secara proporsional.⁶⁹

Dalam sidang Komisi A MPR RI berkembang tiga pendapat yang berkaitan dengan DPD yakni; (i) pendapat yang menginginkan DPD mempunyai fungsi yang kuat dalam hal ini di pelopori oleh Fraksi Partai Golkar dan lain-lain; (ii) pendapat yang dipelopori oleh Fraksi Utusan Golongan kemudian diikuti F-PDIP karena F-PDIP menilai bikameralisme bertentangan dengan konsep negara kesatuan; dan (iii) pendapat yang menginginkan bikameral lemah dalam hal ini pelopori F-PPP. Setelah melalui tahapan-tahapan pembahasan dan perdebatan yang cukup Panjang, akhirnya Komisi A MPR-RI menghasilkan kesepakatan yakni menerima kehadiran DPD dalam sistem perwakilan di Indonesia. Hasil kesepakatan tersebut selanjutnya dituangkan kedalam Rancangan Pasal-Pasal UUD 1945 yang mengatur tentang MPR dan DPD, di antaranya yakni Rancangan Pasal 2 ayat (1), Pasal 22C dan Pasal 22D yang selanjutnya akan dibawa ke sidang paripurna MPR-RI pada tanggal 9 November 2001.⁷⁰

Semenjak Rancangan Pasal 2 ayat (1), Rancangan Pasal 22C dan Rancangan Pasal 22D UUD 1945 disahkan atau disetujui oleh MPR pada tahun 2001 dan 2002 menjadi pasal-pasal (Batang Tubuh) UUD 1945, keterwakilan daerah di Lembaga

⁶⁹ *Ibid.*, Hlm. 176.

⁷⁰ *Ibid.*, Hlm. 176-177.

perwakilan Indonesia tidak lagi disebut dengan istilah utusan daerah melainkan disebut menjadi Dewan Perwakilan Daerah. DPD merupakan representasi keterwakilan daerah propinsi-propinsi yang ada di Indonesia. Masing-masing propinsi mempunyai wakil yang akan duduk di DPD dengan jumlah yang sama tanpa memandang luas wilayah dan jumlah penduduk propinsi tersebut,⁷¹ dipilih melalui pemilu dengan sistem distrik berwakil banyak dari calon perorangan yang memenuhi syarat tersebut.⁷²

1.2 Fungsi, Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah

Kewenangan DPR dan DPD RI sebagai Lembaga perwakilan di Indonesia dalam bingkai bikameralisme dapat terlihat melalui pasal yang mengatur tentang DPR dan DPD dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 dan dalam penjabaran pada peraturan perundang-undangan di tingkat Undang-Undang. Fungsi Lembaga perwakilan antara lain fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi penganggaran, dan fungsi nominasi.⁷³ Selain aspek tersebut juga ditambahkan aspek lain yaitu aspek mekanisme pengambilan keputusan.

Pertama, Fungsi Legislasi, Tugas dan wewenang yakni: (i) Dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat; (ii) Ikut membahas Rancangan Undang-Undang. Bidang terkait antara lain, Otonomi Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan dan pemekaran serta

⁷¹ Pasal 227 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menentukan jumlah anggota DPD dari setiap propinsi yakni empat orang.

⁷² *Ibid.*, Hlm. 180.

⁷³ Tamsil Linrung, 2019, *Penguatan DPD Wujudkan DPD Berdaya*, Jakarta: Bibliosma Karya Indonesia, Hlm. 27.

penggabungan daerah, Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi dan Perimbangan keuangan pusat dan daerah

Kedua, Fungsi Perimbangan, Tugas dan wewenang yakni: (i) Memberikan pertimbangan kepada DPR ihwal RUU tertentu; (ii) Memberikan pertimbangan kepada DPR ihwal pemilihan BPK. Bidang terkait antara lain, RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, Pendidikan dan agama, pemilihan anggota BPK

Ketiga, Fungsi Pengawasan, Tugas dan wewenang yakni: (i) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti; (ii) Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan BPK. Bidang terkait antara lain, Otonomi Daerah, Hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, Perimbangan keuangan pusat dan daerah, Pelaksanaan APBN, Pajak, Pendidikan dan Agama

Keempat, Fungsi Anggaran, Tugas dan wewenang yakni: (i) Dapat mengajukan RUU tentang pertimbangan keuangan pusat dan daerah; (ii) Memberikan pertimbangan terhadap RUU APBN; (iii) Perimbangan keuangan pusat dan daerah. Bidang terkait tentang RUU APBN dan Pelaksanaan APBN.⁷⁴

Jika DPR mempunyai kewenangan legislasi undang-undang, DPD hanya diberi kewenangan hanya sampai mengusulkan atau ikut membahas beberapa RUU sesuai kewenangannya tanpa ikut proses pengambilan keputusan, terdapat disproportionalitas kewenangan antar Lembaga perwakilan dua kamar tersebut.

⁷⁴ *Ibid.*, Hlm. 27-29.

Kedudukannya hanya bersifat pembantu atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR-RI di bidang legislasi. Dengan keterbatasan kewenangan di bidang legislasi tersebut, maka DPD tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi.⁷⁵

Berdasarkan permasalahan dan tantangan yang akan dihadapi oleh Dewan Perwakilan Daerah, maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah tidak sesuai dengan cita-cita terbentuknya lembaga Dewan Perwakilan Daerah ini, karena pada awal terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah juga telah membuka peluang untuk mengimplementasikan sistem bikameral pada sistem ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya menganut sistem unikameral. Awalnya keberadaan Dewan Perwakilan Daerah juga diharapkan sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan yang terjadi antara pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara.⁷⁶ Namun dalam pengaplikasian kewenangan tersebut, faktanya Dewan Perwakilan Daerah hanya sebagai pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

1.3 Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum Nasional

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, hal tersebut berarti bahwa dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah harus didasari ketentuan-ketentuan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya yaitu undang-undang, peraturan

⁷⁵ Stevanus Evan Setio, 2013, Fungsi legislasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Hukum*, Hlm. 13.

⁷⁶ Lina Puji Lestari, 2018, *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Dan Fiqh Siyasah*, Skripsi: UIN Sunan Ampel Surabaya, Hlm. 75-76.

pemerintah, peraturan daerah maupun ketentuan yang lainnya, yang ditentukan secara demokratis dan konstitusional.⁷⁷ Peraturan daerah merupakan salah satu alat bagi pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan sistem otonomi daerah yang memberikan wewenang untuk mengurus dan mengatur segala urusan rumah tangganya sendiri termasuk membentuk Perda. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan ini, maka peraturan daerah merupakan salah satu elemen pendukung pelaksanaan otonomi daerah.⁷⁸

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu Pasal 1 angka 25 yang menegaskan bahwa peraturan daerah adalah peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Selanjutnya, dalam Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang pemerintahan daerah ditegaskan bahwa peraturan daerah dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Perda. Dalam ayat (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. Ayat (3) menyatakan bahwa Perda memuat materi muatan, yaitu: a) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; b) Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain muatan materi tersebut,

⁷⁷ Surachmin, *Azas dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Jakarta: Yayasan Gema Yustisia Indonesia, Hlm. 14-15.

⁷⁸ Yusnani Hasyimzoem, dkk., 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers, Hlm. 146.

Perda juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷⁹

Bagir Manan mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah memiliki fungsi eksternal,⁸⁰ yaitu, (i) Fungsi stabilitas, Peraturan daerah berfungsi di bidang ketertiban dan keamanan yang bertujuan menjamin keseimbangan dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, upah, pengaturan tata cara perniagaan, dan lain-lain. Demikian pula, di lapangan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada. (ii) Fungsi perubahan, Peraturan daerah dibentuk untuk mendobrak perubahan masyarakat dan juga aparatur pemerintahan, yang baik yang berkenaan dengan tata kerja, mekanisme kerja maupun kinerjanya itu sendiri. Dengan demikian, peraturan daerah berfungsi sebagai sarana pembaharuan, (iii) Fungsi kemudahan, Peraturan daerah dapat pula dipakai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan daerah yang berisi ketentuan tentang perencanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal, dan berbagai ketentuan insentif lainnya merupakan contoh kaidah-kaidah kemudahan, (iv) Fungsi kepastian hukum, Fungsi kepastian hukum merupakan asas penting yang terutama berkenaan dengan Tindakan hukum dan penegakan hukum.

Dalam suasana hukum di Indonesia, maka tidak akan terlepas dari hierarki hukum yang menjadi dasar dalam menentukan validitas perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

⁷⁹ *Ibid.*, Hlm. 146-147.

⁸⁰ Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill Co.

pembentukan peraturan perundang-undangan, bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas (a) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (d) Peraturan Pemerintah, (e) Peraturan Presiden, (f) Peraturan Daerah Provinsi, (g) Peraturan Daerah Kab/Kota

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan di atas, maka Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan tingkatan yang di atasnya. Karena berdasarkan susunan hierarki tersebut, Perda berada dibawah oleh UUD, TAP MPR, UU, PP, dan PERPRES, oleh karena itu muatan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya, hal ini sesuai dengan asas *Lex superior derogat Lex inferiori*.⁸¹

Hukum dan pembangunan merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan. Menurut Roscoe Pound hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat harus senantiasa memajukan kepentingan umum.⁸² Hal ini berarti bahwa hukum harus dilahirkan dari konstruksi hukum masyarakat sehingga segala kepentingan masyarakat dapat menjadi prioritas dalam pengaturannya. Oleh karena itu, perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi satu hal yang sangat penting.⁸³

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan,

⁸¹ Yusnani Hasyimzoem, *Op.Cit.*, Hlm. 148.

⁸² Roscoe Pound, 1954, *An Introduction to the philosophy of law*, Harvard: Yale University Press.

⁸³ Yusnani Hasyimzoem, *Op.Cit.*, Hlm. 149

pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dengan demikian, perencanaan, merupakan suatu proses yang sangat penting dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk juga dalam pembentukan peraturan daerah, karena memang peraturan daerah merupakan bagian hierarki peraturan perundang-undangan nasional.⁸⁴

Sedangkan dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 menyatakan bahwa produk hukum daerah dapat berbentuk, (a) Perda atau nama lainnya, (b) Perkada, (c) PB KDH; dan (d) Peraturan DPRD. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan telah mengatur bahwa perencanaan program pembentukan rancangan peraturan daerah dilaksanakan melalui suatu program legislasi daerah atau biasa disebut “Prolegda”.⁸⁵ Dalam Pasal 1 angka 10 dinyatakan bahwa Prolegda adalah instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Berdasarkan hal tersebut, maka setidaknya terdapat empat alasan mengapa pembentukan produk hukum daerah perlu didasarkan pada Bapemperda, yaitu:⁸⁶ (i) Agar pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. (ii) Agar Perda sinkron secara vertical dan horizontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya. (iii) Agar pembentukan Perda dapat terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kata Prolegda diganti menjadi Bapemperda (Badan Pembentukan Peraturan Daerah)

⁸⁶ Armen Yasir, 2007, *Hukum Perundang-Undangan*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, Hlm. 122.

(iv) Agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Perancangan Perda diatur di dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana yang dijelaskan dalam ayat (2) bahwa materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Perda Provinsi yang meliputi: a) latar belakang dan tujuan penyusunan; b) sasaran yang ingin diwujudkan; c) pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan d) jangkauan dan arah pengaturan. Selanjutnya ayat (3) menegaskan bahwa materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik. Adapun susunan Naskah Akademik sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan UU No. 12 Tahun 2011, yaitu: 1) Judul; 2) Kata Pengantar; 3) Daftar Isi; 4) BAB I Pendahuluan; 5) BAB II Kajian Teoritis dan Praktik Empiris; 6; BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Peraturan Perundang-Undangannya Terkait; 7) BAB IV Landasan Filosofis, sosiologis, dan Yuridis; 8) BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kab/Kota; 9) BAB VI Penutup; 10) Daftar Pustaka; dan 11) Lampiran Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Materi muatan Perda provinsi/kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain materi muatan tersebut, dalam Perda diatur juga

tentang materi muatan ketentuan pidana. Pasal 13 UU Nomor 12 tahun 2011 juga, menjelaskan materi muatan peraturan desa. Materi muatan peraturan desa yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan Perundangan-undangan yang lebih tinggi⁸⁷

1.4. Hubungan Antara DPD dan Perda dalam Bingkai Otonomi Daerah

Latar belakang lahirnya DPD-RI oleh tuntutan demokrasi untuk memenuhi keadilan bagi masyarakat daerah dan juga dikarenakan adanya prinsip otonomi daerah yang merubah sistem sentralisasi menjadi desentralisasi. Keberadaan otonomi daerah merupakan implikasi dari pelimpahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.⁸⁸

Menurut Sarundajang, pada prinsipnya otonomi daerah adalah: i) Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah; ii) Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya; iii) Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya; dan iv) Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus

⁸⁷ Dadang Suwanda, 2016, *Peningkatan Fungsi DPRD Dalam Penyusunan PERDA Yang Responsif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, Hlm. 14.

⁸⁸ Dayanto, Asma Karim, 2019, *Peraturan Daerah Responsif*, Malang: Cita Intras Selaras, Hlm. 97.

rumah tangganya sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.⁸⁹

Seperti yang sudah penulis jelaskan sebelumnya, Peraturan daerah merupakan salah satu alat bagi pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan sistem otonomi daerah yang memberikan wewenang untuk mengurus dan mengatur segala urusan rumah tangganya sendiri termasuk membentuk Perda. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Sesuai dengan Pasal 249 ayat (1) huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MD3, DPD-RI mempunyai tugas dan wewenang yaitu melakukan pemantauan dan evaluasi atas Raperda dan Perda. Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa antara DPD-RI dan Perda mempunyai hubungan yang saling berkaitan untuk menjalankan sistem otonomi daerah, dimana DPD-RI melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Raperda dan Perda yang merupakan instrumen yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk menjalankan tugas dan wewenangnya dalam sistem otonomi daerah.

B. Lingkup Kewenangan Pemantauan dan Evaluasi Perda oleh Dewan Perwakilan Daerah

Pemberian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal merupakan asal mula lahirnya otonomi daerah, yang mana bertujuan untuk

⁸⁹ Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Hlm. 34.

mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.⁹⁰ Dalam teori negara kesatuan, kedaulatan hanya dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak memilikinya. Seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintah daerah akan tetap ada di tangan Pemerintah Pusat. Meskipun Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang bersifat mandiri sesuai dengan materi muatannya, namun karena merupakan satu kesatuan sistem hukum dan sifatnya berlaku umum di daerah tertentu, sudah selayaknya memperhatikan asas-asas pembentukan dan materi peraturan perundang-undangan.⁹¹ Terkait pembahasan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah, makna pengawasan mempunyai peran yang penting dan strategis dalam menjaga keutuhan tata pemerintahan dalam suatu negara kesatuan.⁹²

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah dalam hal ini Menteri dalam negeri dan gubernur diberikan kewenangan untuk melaksanakan eksekutif *preview*. Eksekutif *preview* dalam hal ini adalah kewenangan pemerintah pusat (Gubernur dan Mendagri) dalam melakukan pengawasan peraturan daerah sebelum peraturan daerah tersebut disahkan dan ditetapkan. Kewenangan ini ditegaskan dalam Pasal 91 ayat (2), dan Pasal 245 ayat (1) dan (3), dalam pasal tersebut menjelaskan bahwasanya

⁹⁰ Triya Indra Rahmawan, 2018, *Mendudukan Lingkup Pemantauan Dan Evaluasi Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Daerah*, Jurnal *Sapientia Et Vertus*, Volume 3 Nomor 1 2018, Hlm. 32.

⁹¹ Jimly Asshiddiqie, 2015, *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Malang: Setara Pers, Hlm. 115.

⁹² Fajri Nursyamsi, 2015, *Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*”, Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 3, Bandung, Universitas Padjajaran, hlm 529.

pemerintah pusat (Gubernur dan Mendagri) mempunyai kewenangan dalam melakukan evaluasi Raperda yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Pajak Daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah, pajak daerah dan retribusi daerah.⁹³

Pemerintah Pusat (gubernur dan menteri dalam negeri) dalam melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah memiliki pertimbangan diantaranya yaitu apabila perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang di atasnya. Undang-Undang Pemerintahan Daerah mendefinisikan bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Sementara itu, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya adalah apabila muatan peraturan daerah menyimpang dari ketentuan yang lebih tinggi hierarkinya.⁹⁴

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah tersebut juga mengatur bahwa dalam rangka pengawasan represif Menteri Dalam Negeri (Mendagri) diberi kewenangan untuk membatalkan Peraturan daerah (Perda) yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundangan lainnya. Secara eksplisit Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ini memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan Gubernur untuk dapat membatalkan Peraturan daerah (Perda) yang bertentangan

⁹³ Lina Puji Lestari, *Op.Cit.*, Hlm. 86.

⁹⁴ *Ibid.*

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan atau kesusilaan. Pembatalan suatu peraturan daerah merupakan kewenangan pemerintah dalam kaitannya melaksanakan proses pengawasan kepada 76 daerah. Kewenangan pengawasan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah ini merupakan konsekuensi dari bentuk negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia.⁹⁵

Hadirnya regulasi mengenai kewenangan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dalam membatalkan Peraturan daerah (Perda) ini menyebabkan kegaduhan di mata publik, terlebih setelah Undang-undang ini disahkan, Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri) mengumumkan pembatalan sebanyak 2.143 Peraturan daerah (Perda) yang dianggap bermasalah. Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri) menilai sebanyak 3.143 Peraturan daerah (Perda) yang bermasalah tersebut dapat menghambat percepatan dalam menghadapi kompetisi meningkatkan investasi. Ribuan Peraturan daerah (Perda) yang dibatalkan tersebut dinilai menghambat semangat kebhinekaan dan persatuan dalam berbangsa dan bernegara. Ribuan Peraturan daerah (Perda) yang dinilai bermasalah tersebut adalah Peraturan daerah (Perda) yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, yang memperpanjang jalur birokrasi, yang menghambat proses perizinan, menghambat kemudahan bersuara dan bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.⁹⁶

Sebelum putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, Kemendagri melalui ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang

⁹⁵ Muhammad Sayuthi, 2018, *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: UII Yogyakarta, Hlm. 75-76.

⁹⁶ *Ibid.*

Pemerintahan Daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan baik secara preventif maupun represif terhadap produk hukum daerah. Implementasi Pengawasan Preventif dan represif terhadap produk hukum daerah tersebut dapat dilihat dalam ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.⁹⁷ Namun setelahnya, dalam Putusan Nomor 137/PUUXIII/2015 Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa frasa “peraturan daerah kabupaten/ kota dan” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), frasa “peraturan daerah kabupaten/ kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frasa “penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hasil Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 juga melengkapi Putusan Nomor 137/PUUXIII/2015 sebelumnya. Sehingga, pemerintah pusat baik Menteri Dalam Negeri maupun gubernur tidak lagi berwenang membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota.⁹⁸

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) yang pada bulan Maret 2018 sudah diberlakukan. Berlakunya Undang-Undang tersebut membuat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mendapat

⁹⁷ Eka N.A.M Sihombing, 2019, *Menata Relasi Dewan Perwakilan Daerah Dan Kementerian Dalam Negeri Dalam Pengawasan Peraturan Daerah*, (Jurnal Reformasi Hukum, Vol.XXIII No. 2, Juli - Desember 2019) Hlm. 175-176.

⁹⁸ *Ibid.*, Hlm. 182.

tambahan kewenangan baru yang diatur dalam Pasal 249 Ayat (1) huruf j, yakni: Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.⁹⁹ Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah yang diamanatkan dalam pasal tersebut terkait hal pemantauan dan evaluasi rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah ini diberikan atas dasar beberapa fenomena dimana banyak peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya.¹⁰⁰ Namun dalam bunyi Pasal tersebut tidak dijelaskan secara jelas tentang bagaimana lingkup pengawasan dan bagaimana sifat hasil pengawasan yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda).

Wewenang Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda yang sudah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dapat memungkinkan terjadinya kesenjangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah dikarenakan adanya perbedaan antara kepentingan pusat dengan kepentingan daerah. Dengan demikian, pemberian wewenang dan tugas untuk melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan Perda dan Perda dapat dinilai sebagai upaya untuk mengoptimalkan peran DPD dalam rangka menjaga hubungan yang harmonis antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah daerah. Oleh karena itu, lingkup wewenang dan tugas DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan Perda dan Perda perlu diformulasikan dengan tepat.¹⁰¹

⁹⁹ Pasal 249 ayat (1) huruf J UU No. 2 Tahun 2018 Tentang MD3.

¹⁰⁰ Lina Puji lestari, *Op.Cit.*, Hlm. 84.

¹⁰¹ Triya Indra Rahmawan, *Op.Cit.*, Hlm. 40

Penentuan lingkup wewenang dan tugas DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi pada hakekatnya bisa melihat terhadap aspek-aspek yang terdapat dalam pedoman pelaksanaan pengawasan DPD dengan beberapa penyesuaian. Berdasarkan Peraturan DPD Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan, terdapat 2 (dua) aspek yang diawasi, yakni aspek yuridis dan aspek sosial-politis. Pengawasan terhadap aspek yuridis ditumpukan pada kesesuaian materi muatan, teknik penyusunan, asas pembentukan, ruang lingkup dan kerangka, dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengawasan terhadap aspek sosial-politik menitik beratkan pada efektivitas pelaksanaan produk hukum yang diawasi.¹⁰²

Terdapat beberapa pandangan mengenai kewenangan pemantauan dan evaluasi yang dilaksanakan oleh DPD. Pandangan pertama, pemantauan dan evaluasi dilaksanakan dalam lingkup proses penyusunan, materi rancangan Perda dan pelaksanaan Perda secara langsung ke masing-masing daerah. DPD dalam melakukan: (i) Pemantauan terhadap rancangan Perda, dilakukan dengan aktivitas memantau/mengamati ketaatan proses penyusunan dan kesesuaian materi muatan rancangan Perda dengan peraturan perundang-undangan; (ii) Evaluasi terhadap rancangan Perda, dilakukan dengan aktivitas menilai ketaatan proses penyusunan dan kesesuaian materi muatan rancangan Perda dengan peraturan perundang-undangan; (iii) Pemantauan terhadap Perda, dilakukan dengan aktivitas memantau/mengamati pelaksanaan Perda; (iv) Evaluasi terhadap Perda, dilakukan dengan aktivitas menilai efektivitas pelaksanaan Perda; dan (v) Menyampaikan

¹⁰² *Ibid.*, Hlm. 41.

hasil pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda kepada DPR sebagai hasil pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.¹⁰³

Mengacu pada undang-undang nomor 2 tahun 2018 tentang perubahan kedua undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mana Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah maka Dewan Perwakilan Daerah membentuk Panitia Urusan Legislasi Daerah untuk menilai rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah kabupaten/kota maupun rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah provinsi menjadi objek pemantauan dan evaluasi Dewan Perwakilan Daerah karena dalam pasal 249 ayat (1) huruf tersebut tidak dijelaskan secara khusus yang menjadi objek pemantauan dan evaluasi. Kemudian hasil pemantauan dan evaluasi yang dilakukan Panitia Urusan Legislasi Daerah ini direkomendasikan ke Dewan Perwakilan Daerah. Setelah direkomendasikan ke Dewan Perwakilan Daerah nantinya akan dikeluarkan dalam bentuk keputusan Dewan Perwakilan Daerah.¹⁰⁴

Segala peraturan pasti memiliki pengaruh, baik positif atau negatif. Dengan ditambahnya kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pasca Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Lina Puji Lestari, *Op.Cit.*, Hlm. 85.

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berlaku, membuat Dewan Perwakilan Daerah dari sisi positif sebagai lembaga negara yang sebelumnya hanya dipandang sebelah mata atau hanya sebagai pembantu (*auxiliary*) tugas dari Dewan Perwakilan Rakyat, sekarang mendapatkan penguatan fungsi dan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Rancangan peraturan daerah dan Peraturan daerah, tidak lagi hanya melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Rancangan undang-undang mengenai otonomi daerah saja.¹⁰⁵ Kewenangan tersebut membuat tugas dari Pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri lebih terbantu untuk melakukan pengawasan terhadap Rancangan peraturan dan Peraturan daerah. Hasil pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah akan membuat pengawasan menjadi lebih menyeluruh karena dilakukan oleh dua instrumen negara dan hasil dari pengawasan yang dilakukan akan membuat banyak opsi sebagai bahan pertimbangan sebelum disahkan.¹⁰⁶

Namun, diberikannya kewenangan baru yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 (UUMD3) membuat kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tersebut juga memiliki dampak negatif. Karena penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk melakukan pengawasan terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda) merupakan kewenangan yang juga dimiliki oleh Pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Kesamaan

¹⁰⁵ Muhammad Sayuthi, *Op.Cit.*, Hlm. 89.

¹⁰⁶ *Ibid.*

kewenangan yang dimiliki antara kedua Lembaga tersebut, kedepannya dikhawatirkan akan menimbulkan benturan atau konflik kewenangan.¹⁰⁷

C. Optimalisasi Kewenangan Pemantauan dan Evaluasi Perda Oleh Dewan Perwakilan Daerah

3.1 Problem Dasar Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia

Keberadaan DPD-RI sebagai salah satu Lembaga tinggi negara yang lahir pasca amandemen ketiga konstitusi sampai saat ini belum menemukan format terbaiknya. Lembaga yang dibentuk sebagai representasi kepentingan daerah dalam pengambilan keputusan di tingkat pusat belum mampu membuktikan keeksistensiannya secara signifikan. Menurut Tamsil Linrung, setidaknya ada lima masalah dasar yang dihadapi oleh DPD¹⁰⁸, yaitu, Pertama, Postur Keanggotaan, Konstruksi keanggotaan DPD-RI diatur dalam Pasal 22C UUD 1945 yang berbunyi: 1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilu; 2) Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dengan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.¹⁰⁹ Pada periode 2014-2019, jumlah anggota DPR-RI mencapai 560 orang yang berasal dari 80 daerah pemilihan di seluruh Indonesia, sementara jumlah anggota DPD-RI hanya 136 orang yang berasal dari 34 Provinsi. Timbul masalah dari perbedaan jumlah anggota kedua Lembaga perwakilan tersebut dapat menyulitkan DPD-RI dalam membangun posisi tawar dengan DPR-RI.¹¹⁰

¹⁰⁷ *Ibid.*, Hlm. 90.

¹⁰⁸ Tamsil Linrung, *Op.Cit.*, Hlm. 67.

¹⁰⁹ Pasal 22C UUD NRI 1945

¹¹⁰ Tamsil Linrung, *Op.Cit.*, Hlm. 68.

Permasalahan kesulitan DPD-RI di atas dalam posisi tawar sangat terlihat jelas saat DPD-RI mengajukan usulan untuk melakukan Amandemen kelima UUD 1945 pada persidangan MPR-RI tanggal 7 Agustus 2007. Pada saat itu usulan dari DPD-RI hanya mengumpulkan 216 suara (128 suara dari anggota DPD-RI dan 88 suara dari anggota DPR-RI). Akibatnya usulan tersebut tidak dapat dilanjutkan menjadi agenda perubahan UUD 1945.

Dengan gagalnya usulan amandemen kelima oleh DPD tersebut dikarenakan kurangnya jumlah suara yang mendukung dari anggota MPR, menunjukkan bahwa mayoritas partai politik besar di MPR-RI masih mempertahankan dominasi yang ada pada Lembaga DPR-RI itu. Oleh karenanya kedudukan antara kedua Lembaga perwakilan tersebut tidak seimbang dan akan terus berlanjut hingga konstitusi kita terjadi perubahan (amandemen kelima). Oleh sebab itu, nantinya perlu ada usulan perubahan UUD 1945 dalam rangka penguatan menuju pada kesetaraan dan keseimbangan antara DPR-RI dan DPD-RI, serta perlu juga dimuat dalam usulan tersebut tidak hanya memperkuat peran legislasi dan pengawasan, namun juga tentang keanggotaan.¹¹¹

Kedua, Kualitas Anggota, Salah satu faktor penting terkait dengan pelaksanaan wewenang dan peran DPD-RI adalah keanggotaan DPD-RI itu sendiri menurut Stephen Sherlock, yang meneliti tentang DPD-RI mengklasifikasikan keanggotaan DPD-RI pada periode 2004-2009 menjadi lima kelompok bagian. Kelima kelompok bagian tersebut adalah berlatar belakang pebisnis atau

¹¹¹ Sulardi, 2012, *Rekonstruksi Kedudukan DPD dan DPR Menuju Bikameral yang Setara*, Jurnal Media Hukum Vol 19 No 1, 2012. Hlm. 138-151

pengusaha, birokrasi dan pemerintahan, tokoh agama, adat, dan professional atau aktivis.¹¹² Hal tersebut menunjukkan minimnya anggota DPD-RI yang berlatar belakang politik meskipun ada beberapa yang merupakan tokoh sentral Partai Golkar, seperti Ginandjar Kartasasmita dan Sarwono Kusumaatmadja.

Dalam perkembangannya, ada perubahan syarat bagi perseorangan yang ingin mengajukan diri sebagai calon anggota DPD-RI. Untuk periode pertama, persyaratan diatur dalam UU No 12 Tahun 2003. Ada dua persyaratan tambahan tetapi bersifat substansial yang harus dipenuhi oleh calon anggota tersebut. Pertama, calon tersebut harus berdomisili di provinsi yang diwakilinya minimal tiga tahun terakhir atau pernah tinggal di provinsi tersebut selama sepuluh tahun. Kedua, calon tersebut bukan merupakan pengurus dari partai politik tertentu dalam empat tahun terakhir.¹¹³

Namun, persyaratan di atas diubah melalui UU No 10 Tahun 2008 yang juga kemudian dipakai untuk pemilihan anggota periode kedua DPD-RI. Dalam UU tersebut, pembentuk undang-undang merevisi bahwa untuk syarat domisili, sang calon cukup berdomisili di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara untuk ketentuan mengenai bukan pengurus di partai politik tertentu dihilangkan sama sekali, hal tersebut menimbulkan kritik dari berbagai elemen masyarakat. Sehingga, ketentuan tersebut kemudian diajukan ke Mahkamah Konstitusi dengan tuntutan mengabulkan untuk mengembalikan ketentuan tersebut kesemula. MK kemudian hanya mengabulkan tuntutan pertama, bahwa calon anggota DPD-RI diharuskan

¹¹² Stephen Sherlock, 2005, *Indonesia's Regional Representative Assembly Democracy, Representation and The Regions: A Report on DPD*, Policy Papers on Political Government CDI, Hlm. 29.

¹¹³ Tamsil Linrung, *Op.Cit.*, Hlm. 78-79.

berdomisili di provinsi yang akan diwakilinya. Sementara terkait bukan pengurus dari partai politik tertentu ditolak sama sekali.¹¹⁴

Hasil keputusan tersebut dinilai tidak memuaskan jika dikaitkan dengan usaha untuk penguatan DPD-RI sebagai salah satu Lembaga perwakilan dalam sistem parlemen di Indonesia. Hal itu merupakan bertentangan dengan latar belakang lahirnya DPD sebagai implementasi dari sistem dua kamar. Sistem tersebut menegaskan pembagian yang jelas antara perwakilan yang dilakukan oleh DPR dan DPD. Jika DPR merepresentasikan orang dan kelompok politik, maka DPD dengan jelas membawa aspirasi daerah yang diwakilkannya. DPR mewakili perspektif politik sementara DPD mewakili perspektif wilayah. Sehingga jika DPD juga dapat di isi oleh partai politik akan berdampak buruk. Padahal sebuah daerah di NKRI terdiri dari banyak partai politik, bukan satu partai saja.¹¹⁵

Pada saat yang bersamaan pula, harus juga kita akui bahwa partai politik di Indonesia sampai sekarang belum dapat mewakili rakyat dan daerahnya sekaligus. Di sinilah keberadaan DPD-RI dibutuhkan sebagai Lembaga yang membawa aspirasi daerahnya ke pusat. Oleh karena itu, sungguh aneh bila seorang pengurus atau anggota aktif dari partai politik ikut menjadi calon anggota DPD-RI. Loyalitas seorang anggota DPD akan sangat diragukan jika berasal dari partai politik, apakah loyalitasnya tersebut kepada wilayah yang diwakilinya atau terhadap partai politiknya.¹¹⁶

¹¹⁴ *Ibid.*, Hlm. 79.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*, Hlm. 80.

Ketiga, Krisis Kewenangan dan Peran, Meskipun kewenangan dan peran DPD-RI sudah dirumuskan dalam Pasal 22D UUD NRI 1945, harus diakui bersama bahwa terdapat kelemahan yang mendasar dalam kewenangan dan peran yang telah di amanatkan oleh Konstitusi tersebut. DPD tidak memiliki kekuatan untuk menghasilkan keputusan yang sifatnya mengikat. Kewenangan dan peran DPD-RI hanya terbatas pada ikut dalam pembahasan, tetapi tidak memiliki kesempatan dalam memberikan persetujuan terhadap RUU untuk disahkan menjadi UU.

Kewenangan legislasi terbatas yaitu “dapat mengajukan” dan “ikut membahas” jelas menyebabkan disproportionalitas kewenangan antara DPD dengan DPR dan Presiden yang memiliki kewenangan persetujuan. Selain itu dalam desain besar pembahasan RUU APBN dan RUU yang berkaigan dengan pajak, Pendidikan, dan agama, DPD-RI juga hanya memiliki kewenangan yang sebatas memberikan pertimbangan. Sehingga menurut Refly Harun, sejak awal kelahirannya DPD ini seperti bayi cacat, karena tidak memiliki kewenangan yang determinatif.¹¹⁷

Akibatnya, pembentukan DPD menjadi objek sasaran kritik. DPD dinilai sebagai LSM resmi negara karena hanya bisa menyuarakan aspirasi daerah namun tidak mempunyai kewenangan untuk memberikan persetujuan seperti yang sudah penulis uraikan di atas. Krisisnya kewenangan dan peran itu bahkan melahirkan anggapan bahwa selama DPD hanya menjadi badan yang menghabiskan anggaran negara. Mimimnya kewenangan dan peran tersebut juga merupakan paradoks

¹¹⁷ Refly Harun, *Legalitas Pimpinan DPD*, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/04/28/20444571/legalitas.pimpinan.dpd?page=all>, 28 April 2017.

sistem dua kamar seperti yang dianut oleh Indonesia, di mana sebuah Lembaga dibangun tetapi tanpa kewenangan dan peran untuk menjalankan fungsinya tersebut, baik fungsi legislatif maupun fungsi perwakilan.

Keempat, Krisis Kepemimpinan, Pada tanggal 17 September 2016 yang lalu, publik dibuat kaget atas penangkapan pimpinan DPD oleh KPK. Hasil dugaan oleh KPK adalah pimpinan DPD yang ditangkap pada saat itu menyelewengkan kekuasaan dan wewenangnya sebagai Lembaga tinggi negara untuk mempengaruhi keputusan Lembaga lainnya. Saat sidang vonis di pengadilan terhadap kasus ini dilaksanakan pada Tanggal 20 Februari 2017, majelis hakim memutuskan bahwa hal ini telah mencederai amanat sebagai pimpinan DPD-RI.¹¹⁸ Untuk itu kedepannya diharapkan tidak terjadi lagi hal yang serupa demi penguatan DPD di masa depan.

Kelima, Faktor Eksternal (Sengaja Dilemahkan), Krisis kewenangan dan peran DPD-RI yang menyebabkan Lembaga ini seperti kurang bertaji seperti Lembaga lain tidak bisa dipisahkan dari proses politik Ketika merumuskan desain kelembagaan parlemen Indonesia saat melakukan Amandemen UUD 1945. Bila melihat Kembali ke awal pembentukannya, gagasan DPD ini menguat pada tahun 2000. Namun, fraksi-fraksi yang ada di MPR Ketika itu masih menjadi perdebatan. Setidaknya ada dua usulan yang di kedepankan. Pertama, membuat sistem perwakilan dua kamar dengan DPD yang kuat, tetapi berdampak pada konstruksi MPR sebagai forum bersama bukan sebagai sebuah Lembaga. Kedua, pendapat yang menolak usulan pertama, karena menganggap bahwa DPD lebih ditujukan

¹¹⁸ Tamsil Linrung, *Op.cit.*, Hlm. 99.

untuk mengartikulasikan kepentingan daerah dan kemajemukan Indonesia. Sebagaimana yang telah kita ketahui, fraksi-fraksi di MPR akhirnya sepakat untuk menerapkan usulan kedua. Padahal menurut para ahli pada saat itu lebih mengusulkan untuk menerapkan usulan pertama.

Harus diakui bahwa eksistensi DPD-RI sebagai Lembaga perwakilan daerah dalam sistem parlemen kita saat ini belum mendapatkan perhatian khusus dari para politisi maupun partai politik. Keberadaan DPD-RI bahkan pernah disebut bukan lembaga parlemen dan bukan badan legislasi oleh DPR-RI. Hal ini terjadi pada tahun 2005, Ketika saat itu alat kelengkapan DPR-RI Badan Kerja Sama Antar Parlemen DPR-RI menyurati pimpinan DPD-RI terkait dengan hasil kajian yang mereka lakukan. Dalam surat bernomor KD.02/6439/DPR RI/2005 itu, dituliskan semacam himbauan bahwa “menghindari keikutsertaan DPD-RI dalam forum-forum parlemen internasional karena dianggap tidak relevan dengan bidang tugas dan kewenangannya, dan DPD-RI bukan Lembaga parlemen serta bukan juga badan legislasi”. Surat itu disampaikan langsung oleh wakil ketua DPR-RI Soetardjo Soerjogoeritno.¹¹⁹

Substansi surat di atas jelas sangat melecehkan eksistensi DPD-RI secara kelembagaan. Sikap dan semangat tersebut sangat kontraproduktif dengan amanat konstitusi yang menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang. Konstitusi secara tegas menyebutkan bahwa MPR-RI terdiri dari anggota DPR-RI dan DPD-RI. Jika kemudian DPR-RI sendiri, melalui BKSAP merekomendasikan untuk melakukan pelecehan terhadap

¹¹⁹ *Ibid.*, Hlm. 110.

eksistensi DPD-RI, maka jelas bahwa pelemahan DPD-RI dilakukan oleh saudaranya sendiri dalam sistem bikameral.¹²⁰

Pada tahun 2016, seorang sekretaris jendral dari salah satu partai politik yang baru selesai melaksanakan muktamar partainya menyatakan bahwa keberadaan DPD-RI hanyalah ibarat pelengkap demokrasi. Sementara pada tahun 2019, seorang kader salah satu partai politik yang juga pernah mencalonkan diri menjadi ketua partai politik mengungkapkan bahwa ia pernah berniat mencalonka diri menjadi anggota DPD-RI, dan apabila terpilih juga berniat menjadi pimpinan DPD-RI itu sendiri. Alasannya bahwa tujuannya untuk menjadi anggota DPD tidak lain ingin memperkuat Lembaga legislatif tersebut. Dia beranggapan bahwa ketimbang tidak diperkuat, lebih baik DPD-RI dibubarkan saja karena tidak memiliki kewenangan yang memadai. Menurutnya, penguatan ini hanya bisa diwujudkan jika anggota-anggota DPD-RI memiliki kekuatan lobi terhadap partai-partai politik di DPR-RI. Karena calon perseorangan atau independen dianggap tidak memiliki kekuatan tersebut, maka kader partai politik yang menurutnya mesti mengambil peran tersebut. Lobi terhadap partai-partai politik dibutuhkan untuk mendorong proses amandemen yang menjadi pintu masuk bagi penguatan kewenangan dan peran DPD-RI.

Dua contoh di atas sebenarnya mencerminkan pola berpikir kader-kader beberapa partai politik di Indonesia terkait posisi DPD-RI sebagai salah satu Lembaga tinggi negara. Pernyataan pertama yang menyebut bahwa DPD-RI hanya sebatas aksesoris demokrasi jelas mengabaikan filosofi dan substansi dari awal

¹²⁰ *Ibid.*

terbentuknya DPD-RI. Dan harus ditegaskan juga bahwa DPR-RI yang menyebabkan DPD-RI menjadi sebatas pelengkap demokrasi.

Posisi DPD-RI yang sangat dilematis, seharusnya ada kesadaran dari partai-partai politik untuk memperkuat DPD-RI, bisa dilakukan melalui pembentukan undang-undang yang muatannya berisi untuk menguatkan DPD-RI. Atau jika memang posisi DPD-RI dianggap yang serba tanggung ini justru menimbulkan persoalan, partai-partai politik di DPR-RI juga seharusnya bisa mengusulkan untuk menghapuskan DPD-RI dalam sistem legislatif. Tetapi hal ini juga tidak bisa dilaksanakan. Artinya ada sebuah kondisi yang dipertahankan oleh partai-partai politik yang ada di DPR-RI selama ini, yaitu kondisi bahwa DPD-RI sengaja dibiarkan lemah.¹²¹

Kedua contoh di atas yang sebelumnya sudah dipaparkan oleh penulis mencerminkan ketidakmauan partai-partai politik untuk menjadikan DPD-RI murni sebagai representasi dari daerah. Adanya faktor eksternal yang sengaja melemahkan DPD-RI, atau paling tidak menghambat upaya untuk melakukan penguatan DPD-RI sebagai salah satu Lembaga dalam parlemen sebenarnya wajar bila kita melihat konteks Indonesia yang masih berada dalam masa transisi. Dalam masa transisi masih mungkin ada kelompok atau kekuatan politik yang berupaya untuk menghambat pembentukan Lembaga-lembaga demokratis. Namun, hal tersebut merupakan tantangan kelembagaan demokrasi yang masih proses penyempurnaan. Oleh sebab itu, diperlukan gebrakan untuk memperkuat DPD-RI.

¹²¹ *Ibid.*, Hlm. 111.

3.2 Kelemahan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pemantauan Dan Evaluasi Peraturan Daerah

Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MD3 pada Pasal 249 ayat (1) huruf j, DPD-RI mempunyai tugas dan wewenang baru untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas Raperda dan Perda. Tugas dan wewenang tersebut diharapkan untuk menguatkan fungsi pengawasan dari DPD-RI. Namun pada kenyataannya, pada pasal tersebut juga tidak disebutkan secara menyuluruh terkait ruang lingkup pemantauan dan evaluasi perda yang dilakukan oleh DPD-RI.

Kewenangan DPD-RI tentang pemantauan dan evaluasi perda tersebut juga tidak memiliki kekuatan yang penuh sehingga menimbulkan kelemahan dari kewenangan itu sendiri. Dikatakan memiliki kelemahan karena hasil dari pemantauan dan evaluasi yang dilakukan oleh DPD-RI terhadap Raperda dan Perda hanya sebatas rekomendasi yang nantinya akan diberikan kepada DPR-RI, pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai pertimbangan.

3.3 Mewujudkan Penguatan Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia

Banyaknya problematika yang ada seiring terbentuknya DPD, maka diperlukan upaya penguatan untuk menjawab problematika tersebut. Upaya tersebut diperlukan agar DPD-RI tidak lagi dinilai sebagai aksesoris demokrasi. Upaya penguatan tersebut antara lain: (i) mendorong untuk melakukan Amandemen kelima; (ii) mendiskusikan tentang *strong bicameralism* sebagai tujuan dari penguatan posisi DPD-RI; (iii) usulan untuk pembaharuan mekanisme kerja DPD-RI yang lebih efektif dalam melaksanakan fungsi-fungsi legislatif; (iv) membahas peningkatan peran DPD-RI dalam menyalurkan aspirasi daerahnya di tingkat pusat;

Pertama, Amandemen Kelima Konstitusi, Amandemen konstitusi bukan hanya sekedar mengubah isi dalam naskah konstitusi. Konstitusi biasanya bertujuan untuk mengatur, tiga hal penting yang diatur dalam konstitusi adalah menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, mengatur hubungan antara Lembaga-lembaga negara, dan mengatur hubungan kekuasaan antara Lembaga negara dengan masyarakatnya. Proses amandemen konstitusi adalah proses penjabaran ulang prinsip-prinsip yang menjadi tolak ukur dalam tata pemerintahan. Oleh sebab itu, usulan untuk melaksanakan amandemen kelima diharapkan dapat menyelesaikan yang selama ini menjadi problematika dari DPD-RI itu sendiri. Namun, untuk melaksanakan amandemen kelima membutuhkan proses-proses politik yang sangat panjang untuk menjadikan DPD-RI sebagai Lembaga tinggi negara yang merepresentasikan kepentingan daerah.

Proses politik yang dimaksud menurut Tamsil Linrung adalah terkait lobi-lobi terhadap anggota DPR-RI yang merupakan bagian dari MPR-RI.¹²² Sesuai dengan yang di dalam Pasal 37 Ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa usul perubahan UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR-RI apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR-RI.

Dalam UUD 1945 pasca amandemen, fungsi DPD-RI tidak dirumuskan dengan jelas, berbeda dengan DPR-RI yang fungsinya sudah jelas dirumuskan dalam ketentuan Pasal 20A Ayat (1) yaitu sebagai fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Akibat ketidakjelasan fungsi DPD-RI tersebut, diyakini DPD-RI tidak akan mampu memposisikan dirinya sebagai representasi dari daerah. Seperti yang

¹²² *Ibid.*, Hlm. 115.

sudah penulis sebutkan di awal pembahasan, sebenarnya anggota DPD-RI dari periode pertama hingga sekarang sudah menyadari akan perlunya penguatan DPD-RI sendiri. Hal tersebut dibuktikan dengan mereka pernah mengajukan usulan perubahan kewenangan dan peran mereka melalui amandemen, namun pada saat itu mayoritas dari anggota DPR-RI yang ada di MPR-RI tidak menyetujui. Sudah saatnya Amandemen kelima dilakukan dengan segera demi menguatkan kewenangan dan peran dari DPD-RI. (i) Kamar penyeimbang dalam Gagasan Mendorong *Strong Bicameralism*, Penerapan sistem perwakilan rakyat merupakan suatu konsekuensi dalam demokrasi. Penyelenggaran negara yang menggunakan paham kedaulatan rakyat mengharuskan rakyat untuk terlibat secara langsung dalam menyusun program dan mengawasi roda pemerintahan sehingga legitimasi yang diberikan kepada para wakil rakyat benar-benar bertujuan untuk kebaikan rakyat.¹²³ Di satu sisi bentuk demokrasi langsung sudah tidak mungkin lagi untuk diterapkan mengingat luasnya cakupan wilayah dan besarnya jumlah penduduk. Keterwakilan rakyat dalam kekuasaan kemudian diartikan dalam bentuk badan perwakilan yang biasanya kita sebut sebagai Lembaga parlemen.

Andrew S. Ellis membuat klasifikasi sistem parlemen bicameral menjadi bikameralisme kuat dan bikameralisme lunak.¹²⁴ Dalam sistem bikameral kuat, pembentukan undang-undang biasanya dimulai dari kamar manapun dan harus dipertimbangkan oleh kedua kamar dalam format yang sama sebelum bisa disahkan. Sistem parlemen bikameral kuat biasanya banyak ditemukan di negara

¹²³ *Ibid.*, Hlm. 126.

¹²⁴ Andrew S. Ellis, 2001, *Lembaga Legislatif bikameral? sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan*, Makalah, Jakarta.

dengan sistem presidensial, seperti Amerika Serikat, Filipina, Brazil, dan Meksiko. Sedangkan dalam sistem bikameral lunak, kamar yang satu memiliki kewenangan yang lebih besar dibandingkan kamar yang lain, hal itu seperti keadaan sistem bikameral di Indonesia, di mana DPR-RI mempunyai kewenangan yang lebih besar dari pada DPD-RI.¹²⁵ Dengan adanya usulan untuk membuat bikameralisme yang kuat diharapkan mampu membuat posisi DPD-RI berimbang dengan DPR-RI di dalam sistem dua kamar tersebut, agar DPD-RI tidak lagi dianggap sebagai *co-legislator* dari DPR-RI.

Maka secara keseluruhan dapat diambil kesimpulan bahwa keberadaan DPD-RI sebagai kamar kedua yang kuat akan menjadikan DPD-RI sebagai mitra yang baik untuk DPR-RI. Bukan hanya dalam hal pengambilan keputusan tetapi juga membuat adanya persaingan sehat antara Lembaga tersebut dalam hal etika politik dan pembaharuan mekanisme kerja. Ketahanan politik Indonesia akan menguat jika ada mekanisme *checks and balances* antara kedua Lembaga tersebut dalam penggunaan fungsi legislasi pada kedua kamar legislatif tersebut.¹²⁶

Selanjutnya (ii) Pembaharuan Mekanisme Kerja, isu penting yang harus dikelola oleh DPD-RI adalah hubungan pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di negara Indonesia. Isu ini selalu dihantui rasa ketegangan. Ketegangan tersebut muncul karena ada tarik ulur kepentingan dari semua pihak, dan secara mendasar tidak adanya basis kelembagaan yang memadai. Semua pihak merasa memiliki wewenang dan merasa wajib diikuti kepentingannya. Oleh sebab

¹²⁵ Tamsil Linrung, *Op.Cit.*, Hlm. 136.

¹²⁶ Ketut Puji Rahmanto, 2013, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPD dalam Pembentukan Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, Tesis: Universitas Indonesia.

itu, dalam upaya penguatan DPD-RI diperlukan pembaharuan mekanisme dalam bekerja.

Dalam menjalankan fungsinya sebagai representasi daerah, DPD-RI mempunyai mekanisme individu maupun kelompok. Secara individu masing-masing anggota diwajibkan untuk menampung seluruh aspirasi dari masyarakat daerah pemilihannya, namun secara berkelompok, anggota DPD-RI dibagi dalam empat komite, yaitu:¹²⁷ (a) Komite I dengan lingkup tugas pada otonomi daerah atau pemerintah daerah; hubungan pusat dan daerah serta antar daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; permukiman dan kependudukan; pertanahan dan tata ruang; politik, hukum, hak asasi manusia dan ketertiban umum; dan permasalahan daerah di wilayah perbatasan negara. (b) Komite II dengan lingkup tugas terkait pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, yakni pertanian dan perkebunan; perhubungan; kelautan dan perikanan; energi dan sumber daya mineral; kehutanan dan lingkungan hidup; pemberdayaan ekonomi kerakyatan dan daerah tertinggal; perindustrian dan perdagangan; penanaman modal; dan pekerjaan umum. (c) Komite III dengan lingkup tugas meliputi Pendidikan; agama; kebudayaan; Kesehatan; pariwisata; pemuda dan olahraga; kesejahteraan sosial; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; tenaga kerja dan transmigrasi; ekonomi kreatif; pengendalian kependudukan dan keluarga berencana; serta perpustakaan. (d) Komite IV dengan lingkup tugas pada rancangan undang-undangan yang berkaitan dengan APBN; perimbangan keuangan pusat dan daerah; memberikan pertimbangan hasil

¹²⁷ Tamsil Linrung, *Op.Cit.*, Hlm. 137.

pemeriksaan keuangan negara dan pemilihan anggota BPK; pajak; dan usaha mikro, kecil dan menengah.

Seluruh anggota DPD-RI baik secara individu maupun dalam komite wajib melaksanakan reses. Oleh karena itu, untuk menyerap aspirasi daerah dan bentuk pertanggungjawabannya diperlukan sebuah perubahan pembaharuan mekanisme kerja yang lebih terstruktur dan lebih serius, bukan hanya sebagai formalitas. Pertama, Menyalurkan Aspirasi Daerah, Melihat Kembali pada masa awal-awal kemerdekaan, kita mengetahui bahwa banyak terjadi pemberontakan di tiap-tiap daerah sebagai implikasi dari tidak diakomodirnya aspirasi dan kepentingan daerah oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat menganggap bahwa aspirasi daerah tersebut dapat menghambat pembangunan negara. Contohnya, Gerakan Aceh Merdeka (GAM), Negara Riau Merdeka (NRM), Republik Maluku Selatan (RMS), dan Organisasi Papua Merdeka (OPM). Kehadiran mereka semua dinilai bersumber dari ketidakadilan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap daerah.

Oleh karena alasan di atas, maka kehadiran DPD-RI diperlukan sebagai Lembaga yang akan memperjuangkan aspirasi di daerah sampai ke pusat atau sebagai penghubung suara daerah ke pusat. Dengan kehadiran DPD-RI tersebut, diharapkan kepentingan dan aspirasi lokal dapat terintegrasi dan selaras dengan kebijakan pusat. Terlebih, mengingat luasnya wilayah Indonesia dan semakin kompleksnya masalah yang dihadapi dan berbagai ancaman disintegrasi atau pemisahan diri dari beberapa daerah, DPD-RI diharapkan hadir sebagai perekat

untuk memperkuat ikatan-ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3.4 Penguatan Kewenangan DPD-RI dalam Pemantauan dan Evaluasi Perda

Sesuai dengan teori hierarki perundang-undangan yang dicetuskan oleh Hans Kelsen, Indonesia merupakan negara yang menganut sistem hukum berjenjang, di mana peraturan yang mempunyai kedudukan dalam hierarki yang lebih tinggi dijadikan sumber untuk membentuk peraturan perundang-undangan dibawahnya, begitu juga sebaliknya peraturan yang lebih rendah kedudukannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Akibat dari penerapan sistem hukum berjenjang tersebut membuat mekanisme yang menjaga dan menjamin agar sistem hukum berjenjang tersebut sesuai dengan sebagaimana mestinya, mekanisme tersebut dapat berupa uji materil di Lembaga yudikatif, pengawasan dapat juga berupa pengawasan oleh pemerintah pusat dan juga DPD, sesuai dengan kewenangan baru yang diamanatkan dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang MD3, DPD-RI diberikan tugas dan wewenang untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan dalam hal ini yaitu Perda dan Raperda. Pengawasan ini merupakan Langkah preventif di mana sebelum Raperda itu diberlakukan, pemerintah dan DPD-RI lebih dulu melakukan evaluasi terhadap perda-perda yang masih dalam tahap pembahasan.

Untuk melaksanakan tugasnya tersebut DPD-RI mengadakan rapat paripurna untuk mencari formulasi mekanisme yang tepat dalam melakukan pemantauan dan evaluasi perda dan Raperda, dalam rapat paripurna tersebut DPD-

RI membuat panitia urusan legislasi daerah (PULD) yang diatur dalam peraturan DPD-RI. PULD bertugas untuk menilai apakah raperda dan perda baik tingkat provinsi maupun kota bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya dalam hierarki bertentangan atau tidak.¹²⁸

Setiap anggota DPD-RI melakukan tugas pengawasannya masing-masing sesuai dari daerah pemilihannya, dalam menjalankan perannya tersebut hal pertama yang dilakukan setiap anggota DPD-RI adalah mengumpulkan data-data yang dibutuhkan terkait Raperda dan Perda baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Data yang dikumpulkan antara lain: (i) perencanaan penyusunan program pembentukan Perda; (ii) penyusunan Raperda; (iii) pembentukan Perda; (iv) penyusunan rencana strategis daerah; dan (v) penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah.¹²⁹

Setelah data-data tersebut dihimpun, kemudian dilanjutkan dengan membahas dalam rapat anggota DPD-RI dari daerahnya masing-masing untuk disepakati bersama lalu hasil kesepakatan tersebut diserahkan kepada PULD. Hasil dari yang diterima oleh PULD dari seluruh anggota DPD-RI tersebut kemudian dikumpulkan oleh PULD dan selanjutnya mereka melakukan proses identifikasi permasalahan-permasalahan yang adadalam perda ataupun perda tersebut. Tolak ukur PULD dalam melakukan identifikasi masalah tersebut, yaitu: (i) kesesuaian

¹²⁸ Muhammad Riyadh Rafsanjani Is Domut, 2019, *Penguatan Kewenangan DPD dalam Pengawasan dan Evaluasi Perda serta Raperda*, Skripsi: UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Hlm. 54.

¹²⁹ *Ibid.*, Hlm. 55.

jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan; (ii) materi muatan Perda; (iii) kejelasan rumusan; (iv) adanya potensi disharmoni; dan efektifitas Implementasi.¹³⁰

Setelah identifikasi masalah dilakukan oleh PULD, kemudian PULD melakukan evaluasi terhadap Perda dan Raperda tersebut. Hasil evaluasinya akan dilaporkan dalam rapat paripurna sebagai bahan rekomendasi yang kemudian menjadi pertimbangan oleh DPR-RI, Pemerintah Pusat, dan Pemerintah daerah.

Dengan melihat dari penjabaran yang sudah dipaparkan oleh penulis di atas, dapat disimpulkan bahwa hasil dari pemantauan dan evaluasi dari DPD-RI terhadap Perda maupun Raperda tersebut tidak bersifat mengikat. Dikatakan tidak mengikat, karena hasil dari pemantauan dan evaluasi perda dan raperda yang dilakukan oleh DPD-RI hanya sebatas rekomendasi kepada DPR-RI maupun pemerintah pusat/atau pemerintah daerah, yang artinya semuanya Kembali menjadi kewenangan dari DPR-RI dan Pemerintah Pusat untuk mengambil Langkah selanjutnya terhadap rekomendasi yang diberikan DPD-RI tersebut.

Sifatnya yang hanya sebatas rekomendasi menjadikan tugas dan wewenang DPD-RI dalam melaksanakan pemantauan dan evaluasi terhadap Perda dan Raperda menjadi lemah, karena tidak adanya kewajiban oleh Pemerintah daerah untuk mengikuti hasil dari pemantauan dan evaluasi tersebut. Oleh sebab itu, kewenangan ini harus diperkuat agar kewenangan tersebut tidak terkesan menjadi formalitas saja. Untuk memperkuat kewenangan tersebut diperlukan aturan tambahan atau menambahkan frasa mewajibkan pemerintah daerah untuk

¹³⁰ *Ibid.*, Hlm. 57.

menjalankan hasil dari rekomendasi dari DPD-RI tersebut agar kewenangannya berjalan secara optimal.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan pada uraian hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Kedudukan DPD-RI dalam sistem ketatanegaraan diatur dalam Pasal 22C UUD NRI 1945. Terkait kewenangannya DPD-RI diatur dalam Pasal 22D UUD NRI 1945. Kedudukan Peraturan daerah dalam sistem ketatanegaraan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Perda merupakan salah satu alat bagi pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan sistem otonomi daerah yang memberikan wewenang untuk mengurus dan mengatur segala urusan rumah tangganya sendiri termasuk membentuk Perda.
2. Penentuan lingkup tugas dan wewenang baru terhadap DPD-RI yang diberikan oleh Pasal 249 ayat (1) huruf j Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 dapat di lihat berdasarkan Peraturan DPD Nomor 6 Tahun 2012 tentang pedoman pelaksanaan pengawasan. Terdapat dua aspek yang dapat diawasi yakni, yuridis dan sosial politik. Pengawasan terhadap aspek yuridis bertumpu berdasarkan kesesuaian materi muatan, Teknik penyusunan, asas pembentukan, ruang lingkup dan kerangka dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengawasan terhadap aspek sosial politik bertumpu pada efektivitas pelaksanaan produk hukum yang diawasi dalam hal ini Peraturan Daerah yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan

dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber hukum, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

3. Hasil dari pemantauan dan evaluasi dari DPD-RI terhadap Perda tersebut diatur dalam Keputusan DPD-RI No 24/DPD RI/II/2016-2017. Yang hasilnya tidak bersifat mengikat. Dikatakan tidak mengikat, karena hasil dari pemantauan dan evaluasi perda dan raperda yang dilakukan oleh DPD-RI hanya sebatas rekomendasi kepada DPR-RI maupun pemerintah pusat/atau pemerintah daerah, yang artinya semuanya Kembali menjadi kewenangan dari DPR-RI dan Pemerintah Pusat untuk mengambil Langkah selanjutnya terhadap rekomendasi yang diberikan DPD-RI tersebut. Oleh sebab itu, kewenangan ini harus diperkuat agar kewenangan tersebut tidak terkesan menjadi formalitas saja.

B. Saran

Dari paparan kesimpulan diatas, terdapat beberapa saran yang penulis berikan guna memperbaiki objek penelitian *a quo*, sebagai berikut:

1. Seharusnya kehadiran DPD-RI dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia sudah mampu menjawab masalah dalam hal ini mengimbangi DPR-RI selaku kamar pertama dalam sistem bikameral terkait kedudukan dan kewenangan DPR-RI yang dominan. Untuk mengimbangi DPR-RI tersebut, kewenangan DPD-RI seharusnya diperkuat dengan diberikannya kewenangan yang berimbang dengan DPR-RI melalui Amandemen Kelima, sehingga cita-cita awal dibentuknya DPD-RI dapat terwujud.
2. Seharusnya dalam kewenangan pemantauan dan evaluasi atas Perda dan Raperda oleh DPD-RI dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j Undang-Undang No 2 Tahun 2018 tersebut, dijelaskan secara rinci bagaimana ruang lingkup dan mekanisme untuk menjalankan tugas pemantauan dan evaluasi oleh DPD-RI tersebut agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dengan pemerintah pusat dalam hal ini yaitu Mendagri dan Gubernur. Dan juga seharusnya ditambahkan pula kewajiban oleh pemerintah daerah untuk menjalankan rekomendasi yang merupakan hasil dari pemantauan dan evaluasi yang dilakukan oleh DPD-RI, agar kewenangan ini tidak hanya terkesan sebagai formalitas.
3. Untuk memperkuat DPD-RI kedepannya, sebaiknya secepatnya diselenggarakan Amandemen Kelima, membuat sistem bikameral yang kuat, melakukan pembaharuan mekanisme kerja DPD-RI, dan meningkatkan peran DPD-RI dalam UU MD3.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Andryan, 2020, *Legal Drafting Landasan dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Medan: CV. Pusataka Prima.
- Armen Yasir, 2007, *Hukum Perundang-Undangan*, Bandar Lampung: Universitas Lampung.
- Aziz Syamsuddin, 2014, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Graffika.
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill Co.
- Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH UII.
- Dadang Suwanda, 2016, *Peningkatan Fungsi DPRD Dalam Penyusunan PERDA Yang Responsif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Dayanto, Asma Karim, 2019, *Peraturan Daerah Responsif*, Malang: Cita Intris Selaras.
- Eddy purnama, 2008, *Lembaga Perwakilan Rakyat Banda Aceh* : Syiah Kuala University Press.
- Eulau Heinz, Whalke John, 1978, *The Politics of Representation*, London: Sage Publicistion
- Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo.
- Hartati, 2018, *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah*, Jambi : CV Trisar Mitra Utama.
- Hufron dan syofyan hadi, 2016, *Ilmu Negara Kontemporer*, Surabaya : LaksBang Grafika.
- Irwan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: PT Rineke Cipta.
- Jimly Asshiddiqie, 2015, *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Malang: Setara Pers.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: PT.Ikhtiar Baru Van Hoeve.
- Lutfil Ansori, 2019, *Legal Drafting Teori Dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Depok: Rajawali Pers.
- Mahmuzar, 2019, *Parlemen Bikameral Di Negara Kesatuan (Studi Konstitusional Kehadiran DPD di NKRI)*, Bandung: Nusa Media.
- Makmur, 2011, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Bandung: Refika Aditama.
- Marwan Mas, 2018, *Hukum Konstitusi Dan Kelembagaan Negara*, Depok: Rajawali Pers.
- Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia; Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Renike Cipta.

- Ni Kadek Riza Sartika Setiawati, Nyoman Mas Aryani, 2011, *Kewenangan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Ni'matul Huda, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia.
- Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta : UII Press.
- Prayudi Atmosudjiro, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Gadjah Mada University Press.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1993, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Roscoe Pound, 1954, *An Introduction to the philosophy of law*, Harvard: Yale University Press.
- Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Slamet Effendy Yusuf, 2001, *Bikameralisme; Pembahasan yang belum selesai, dalam Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi*, kerjasama antara National Democratic Institute For International Affairs dan Forum Rektor Indonesia YSPDM
- Sri Soemantri, 2002, *Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan dan aspek-aspek Perubahannya*, Bandung: Unpad Press.
- Sudikno Mertokusumo, 1988, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Surachmin, *Azas dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Jakarta: Yayasan Gema Yustisia Indonesia.
- Tamsil Linrung, 2019, *Penguatan DPD Wujudkan DPD Berdaya*, Jakarta: Bibliosma Karya Indonesia.
- Yusnani Hasyimzoem, dkk., 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers.

B. Artikel, Makalah, Jurnal dan Karya Ilmiah

- A.Muin Fahmal, *Konstitusionalitas DPD berdasarkan Pasal 22 D UUD NRI 1945 dan pada posisi DPD pada UU MD3 pasca-putusan MK*.
- Andrew S. Ellis, 2001, *Lembaga Legislatif bikameral?sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan*, Jakarta.
- Eka N.A.M Sihombing, 2019, *Menata Relasi Dewan Perwakilan Daerah Dan Kementerian Dalam Negeri Dalam Pengawasan Peraturan Daerah*, Jurnal Reformasi Hukum, Vol.XXIII No. 2, Juli - Desember 2019
- Fajri Nursyamsi, 2015, *Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 3, Bandung: Universitas Padjajaran
- Ketut Puji Rahmanto, 2013, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPD dalam Pembentukan Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa* Yogyakarta: Universitas Indonesia.
- Lina Puji Lestari, 2018, *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Peraturan Daerah*

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Dan Fiqh Siyasaah, UIN Sunan Ampel Surabaya

- Muhammad Riyadh Rafsanjani Is Domut, 2019, *Penguatan Kewenangan DPD dalam Pengawasan dan Evaluasi Perda serta Raperda*, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
- Muhammad Sayuthi, 2018, *Analisis Yuridis Kewenangan Dpd Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Raperda Dan Perda Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Mpr, Dpr, Dpd Dan Dprd*, UII Yogyakarta
- Stephen Sherlock, 2005, *Indonesia's Regional Representative Assembly Democracy, Representation and The Regions: A Report on DPD*, Political Government CDI.
- Stevanus Evan Setio, 2013, Fungsi legislasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
- Sulardi, 2012, *Rekonstruksi Kedudukan DPD dan DPR Menuju Bikameral yang Setara*, Jurnal Media Hukum Vol 19 No 1
- Triya Indra Rahmawan, 2018, *Mendudukan Lingkup Pemantauan Dan Evaluasi Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Daerah*, Jurnal Sapientia Et Vertus, Volume 3 Nomor 1 2018

C. Peraturan Perundang-Undangan

Konstitusi Republik Indonesia Serikat

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menentukan jumlah anggota DPD dari setiap propinsi yakni empat orang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasca Perubahan

Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang MD3.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

D. Internet

Refly Harun, *Legalitas Pimpinan DPD*, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/04/28/20444571/legalitas.pimpinan.dpd?page=all>, 28 April 2017.