

**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**



**Oleh:**

**MUHAMMAD SAYUTHI**

**No. Mahasiswa: 12410068**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
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**

**Diajukan untuk Memenuhi Persyaratan guna Memperoleh  
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta**



**MUHAMMAD SAYUTHI**

**No. Mahasiswa: 12410068**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN DPD DALAM MELAKUKAN  
PENGAWASAN TERHADAP RAPERDA DAN PERDA MENURUT  
UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, DPR, DPD  
DAN DPRD**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk  
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
pada Tanggal 30 Oktober 2018



Yogyakarta, 30 Oktober 2018  
Dosen Pembimbing Skripsi,

Handwritten signature of Dian Kus Pratiwi, including a box with 'D' and 'FP' and a horizontal line.

Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H.  
NIK: 134101102

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR




**Analisis Yuridis Kewenangan DPD Dalam Melakukan Pengawasan  
Terhadap Raperda dan Perda Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun  
2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD**

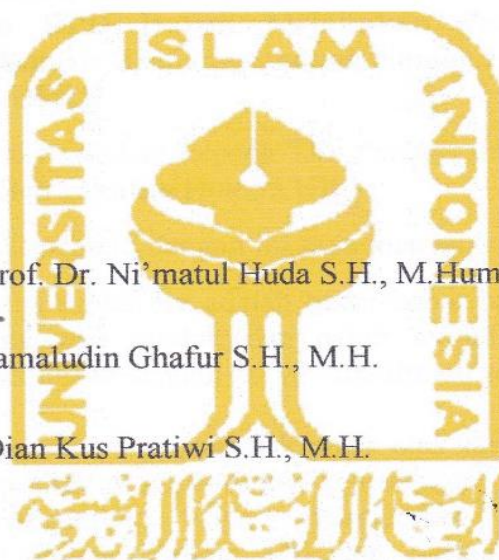
Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Skripsi/Pendadaran  
pada Tanggal 12 Desember 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

**Tim Penguji**

1. Ketua : Prof. Dr. Ni'matul Huda S.H., M.Hum.  
2. Anggota : Jamaludin Ghafur S.H., M.H.  
3. Anggota : Dian Kus Pratiwi S.H., M.H.

**Tanda Tangan**

  
.....  
  
.....  
  
.....



**Mengetahui:**  
**Universitas Islam Indonesia**  
**Fakultas Hukum**  
**Dekan**



**Dr. H. Abdul Jamil S.H., M.H.**

**NIK: 90410012**

**SURAT PERNYATAAN**  
**ORISINALITAS KARYA TULIS/TUGAS AKHIR MAHASISWA**  
**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

*Bismillahirrahmanirrahim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : MUHAMMAD SAYUTHI

No. Mahasiswa : 12410068

Adalah benar benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi/Legal Memorandum/Studi Kasus Hukum dengan judul: **Analisis Yuridis Kewenangan DPD Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Raperda dan Perda Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah adalah milik saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir 1 dan 2), jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 31 Oktober 2018



Muhammad Sayuthi

Muhammad Sayuthi  
NIM 12410068

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Muhammad Sayuthi
2. Tempat Lahir : Samarinda
3. Tanggal Lahir : 20 November 1994
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jl. Kaliurang KM 7,8 Jl. Banteng Raya  
Nomor 2A Sleman, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. Raudah Nomor 13 RT 20 RW 8 Teluk  
Lerong Ilir, 75128, Kota Samarinda,  
Kalimantan Timur
8. Identitas Orang Tua/Wali
  - a. Nama Ayah : Muhammad Fajar  
Pekerjaan Ayah : Swasta
  - b. Nama Ibu : Sri Budi Yaumid  
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
9. Riwayat Pendidikan
  - a. TK : TK Aisyiyah 1 Samarinda
  - b. SD : SD Muhammadiyah 2 Samarinda
  - c. SMP : SMP Negeri 1 Samarinda
  - d. SMA : SMA Negeri 1 Samarinda
11. Prestasi : - Juara 1 Liga Basket SMP Tingkat Provinsi  
Kalimantan Timur 2009  
- Juara 1 Basket PORDA SLEMAN 2012  
- Juara 2 KEJURNAS FH 2014  
- Juara 3 Liga Basket Mahasiswa  
Centra Java & DIY 2015  
- Juara 2 Bakset PORBAPOMI DIY 2017  
- Juara 2 LA CAMPUS LEAGUE Madiun  
2017
12. Hobi : - Olah Raga  
- Musik

Yogyakarta, 30 Oktober 2018  
Yang Bersangkutan,

Muhammad Sayuthi  
NIM: 12410068

## **MOTTO**

*“Ridha Allah tergantung kepada keridloan orang tua dan kemurkaan Allah tergantung kepada kemurkaan orang tua.”*

*(H.R. Tirmidzi)*

*"Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan."*

*(QS Al-Asyr 5-8)*

*“If you quit once it becomes a habit. Never quit!”*

*(Michael Jordan)*

*“Religion without science is blind. Science without religion is paralyzed”*

*(Albert Einstein)*

## **HALAMAN PERSEMBAHAN**

Untuk kedua orang tuaku,

Sri Budi Yaumid dan Muhammad Fajar



## KATA PENGANTAR



*Assalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh*

*Alhamdulillah rabbil 'alamin*, segala puji syukur kepada Allah *Subhanahu wa ta'ala*, yang Maha Pengasih dan Penyayang, Maha Lembut dan Maha Adil yang Maha mengetahui segala apa yang ada dalam hati hambanya dan mengabulkan doa-doa hambanya. Atas rahmat, karunia dan kehendak Nya, penulis di berikan kelancaran kemudahan dan kekuatan untuk dapat menyelesaikan Tugas Akhir ini.

*Shalawat* dan *salam* semoga senantiasa dilimpahkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW beserta keluarga dan sahabat yang telah menjadi suri tauladan umat islam.

Penulisan Tugas Akhir ini diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. Tugas Akhir ini dapat di selesaikan bukan hanya atas upaya penulis sendiri, melainkan ada jasa, bantuan dan motivasi dari banyak pihak yang membuat penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir ini. Maka dari itu, perkenankan penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada pihak yang memberikan bantuan dan motivasi pada penyelesaian Tugas Akhir ini, Terima kasih kepada:

1. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph. D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.

2. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Kepada Ibu Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H. yang telah membantu dan membimbing hingga penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir ini.
5. Kepada Bapak Ery Arifudin, S.H.,M.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang selalu menjadi pembimbing penulis dalam hal akademik.
6. Kedua orang tuaku, Sri Budi Yaumid dan Muhammad Fajar yang telah berusaha dan memberikan segala-galanya sehingga penulis dapat menyelesaikan studinya, dan dengan sabar telah mendidik dan membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang, semoga Allah *Subhanahu wa ta'ala* selalu memberikan kesehatan, panjang umur dan kebahagiaan dunia dan akhirat. Semoga penulis dapat menjadi anak yang berbakti buat mereka.
7. Keempat saudaraku, Muhammad Farid Ghazali, Muhammad Syafii, Faya Nur Maulida dan Yatinah yang menjadi sumber motivasi penulis untuk selalu semangat dalam menyelesaikan masa studi.
8. Guru-guru penulis dari semasa Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama sampai Sekolah Menengah Atas, yang telah menjadi pahlawan tanpa jasa dalam hidup penulis semoga ilmu dan jasa beliau-beliau menjadi amah jariyah.

9. Sahabat-sahabat terbaikku walau terkadang kelakuakannya tidak selalu baik tetapi sudah seperti saudara, Fariz Imam Fahreza, Fikry Firmana, Mayro Simanjuntak, Dea Alphard, Putra Dwi Ramadhan, Victor Bela, Aufarika Rahman, Wahyu Hidayat, Fakhrusy Syakirin, Achamd Soni, Saiful Umam, Aviantara Wahyu, Fajar Nirmala, Febri Bimayana, Fauzan Anshar, Herdian Dwimas, Kurniawan, Benny Desta, Tino Sendy, Boan Sitinjak, Thomas Ortuero, Rizky Saputra, Deris Bagus, Tirta Agung terima kasih banyak telah sering memberi bantuan, semangat, hiburan dan motivasi, semoga kita semua dapat mencapai cita-cita dan kesuksesan kita masing-masing dan semoga hubungan persahabatan kebersamaan kita tetap erat sampai hari tua.
10. Sahabat-sahabat selama di Yogyakarta, Adamas Rajesha Ramzy, Alfino Rxy, Desita Dea, Nia Isniani, Deny Setiawan, Febrina Try, Yandifa Agung, Maulana Satrio, Agi Indra, Hernawan Aziz, Dio Fajar, Fawzy Amal yang sudah banyak membantu dan menjadi keluarga selama di Yogyakarta.
11. Teman-Teman di UKM Basket FH UII, yang telah menjadi wadah penulis berkembang dan belajar yang tidak saja dalam hal olahraga tetapi dalam banyak hal. Terimakasih banyak telah belajar, berproses, berkembang, dan berprestasi bersama.
12. Teman-teman UKM Basket Universitas Islam Indonesia, terimakasih telah berprestasi bersama.

Dan juga untuk seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah banyak memberikan bantuan baik berupa saran maupun nasihat. Atas segala bantuan, kebaikan dan jasa-jasa yang telah diberikan tersebut, semoga Allah *subhanahu wa ta'ala* memberikan balasan yang setimpal. Penulis menyadari bahwa di dalam penulisan skripsi ini masih banyak terdapat kekurangan dan jauh dari kata sempurna, maka dari itu dengan segala kerendahan hati penulis sangat mengharap dan menerima saran serta kritik yang membangun demi kesempurnaan skripsi ini.

Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat terutama bagi penulis pribadi maupun bagi pembaca pada umumnya, serta dapat memberikan sumbangsih bagi pembangunan hukum di Indonesi

*Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.*

Yogyakarta, 30 Oktober 2018  
Penulis

Muhammad Sayuthi

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGAJUAN.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR .....</b>	<b>iv</b>
<b>SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS TUGAS AKHIR.....</b>	<b>v</b>
<b>CURRICULUM VITAE.....</b>	<b>vi</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>vii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>viii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTRAKSI .....</b>	<b>xv</b>
<b>PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Tinjauan Pustaka .....	9
E. Orisinalitas Penelitian.....	23
F. Metode Penelitian .....	24
G. Sistematika Penulisan .....	26
<b>BAB II.....</b>	<b>28</b>
<b>TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN, PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH, TEORI KEWENANGAN DAN TEORI PENGAWASAN .....</b>	<b>28</b>
A. LEMBAGA PERWAKILAN.....	28
B. PERATURAN DAERAH .....	42
C. TEORI KEWENANGAN .....	55
D. TEORI PENGAWASAN.....	62
<b>BAB III.....</b>	<b>74</b>
<b>ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN DPD DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN TERHADAP RAPERDA DAN PERDA MENURUT UNDANG- UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD ....</b>	<b>74</b>
A. Kewenangan DPD Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Raperda dan Perda Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD .....	74

B. Implikasi Kewenangan DPD Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Raperda dan Perda .....	89
<b>BAB IV</b> .....	<b>94</b>
<b>PENUTUP</b> .....	<b>94</b>
A. Kesimpulan .....	94
B. Saran .....	96
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>97</b>

## ABSTRAKSI

*Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah sebagai unsur yang mewakili daerah yang bertujuan untuk menciptakan mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi atau membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (check and balances) antar cabang kekuasaan negara dan antar lembaga legislatif. Dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diperuntukan untuk menciptakan bicameral system yang kuat. Fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam hal pengawasan terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda) diatur dalam konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 22D. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diberikan kekuasaan di bidang pengawasan terbatas hanya dalam hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas Rancangan undang-undang APBN dan Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Sedangkan setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPD, DPD dan DPRD, pada Pasal 249 Ayat (1) Huruf J, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diberikan tambahan fungsi dan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan Daerah (Perda). Yang dimana hal tersebut bertentangan dengan konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22D dan juga berbenturan dengan kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 249 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tidak mengatur secara tegas dan jelas tentang bagaimana mekanisme dan implikasi dari pengawasan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan Daerah (Perda). Sebagai saran dalam penulisan skripsi ini kiranya segera dibuat aturan lebih lanjut yang menjelaskan dan menegaskan tentang bagaimana mekanisme pengawasan yang dapat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD).*

*Kata Kunci: UUMD3, Pengawasan Raperda dan Perda, DPD.*

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Sejak di proklamasikannya kemerdekaan Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 apabila dilihat kedalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di dalam pasal 1 ayat (1) yaitu, “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Secara tegas dinyatakan bahwa Indonesia sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik.

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, berbeda dengan negara federasi, negara kesatuan itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara didalam negara. Didalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu didalam negara tersebut. Tetapi di dalam negara kesatuan ini diadakan pembagian daerah, dimana dalam tiap-tiap daerah itu terdapat organisasi kenegaraan yang tegak sendiri. Pembagian daerah tersebut misalnya pembagian dalam daerah-daerah: Tingkat I, dan tingkat II, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Yang pada tiap-tiap daerah tersebut mempunyai pemerintah sendiri yang disebut pemerintah daerah. Tetapi kita harus ingat bahwa pemerintah daerah ini tidak mempunyai kekuasaan atau wewenang yang tertinggi mengenai apapun dalam lapangan pemerintahan. Karena dalam tingkat terakhir dan tertinggi putusan-



putusan dalam lapangan pemerintahan itu yang wenang mengadakan adalah pemerintah pusat.<sup>1</sup>

Negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.<sup>2</sup>

Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia sejak semula meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara. Otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Daerah-daerah otonom bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri sepanjang tidak menyangkut urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sebagai pedoman atau aturan mengenai kewenangan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan potensi daerah masing-masing, pemerintah daerah otonom menuangkannya dalam sebuah bentuk peraturan daerah. Adapun lingkup wewenang membentuk Peraturan daerah (Perda) ditentukan bahwa Peraturan daerah (Perda) mengatur

---

<sup>1</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty Yogyakarta, 1998, hlm.224.

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, 2009, hlm.28.

urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang pembantuan.

Keberadaan Peraturan daerah (Perda) dalam peraturan perundang-undangan sudah diatur dalam Pasal 18 ayat 6 Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menetapkan Peraturan daerah (Perda) dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Posisi Peraturan daerah (Perda) semakin sentral dengan adanya penegasan yang memperjelas keberadaannya dalam pelaksanaan otonomi daerah. Penegasan posisi Peraturan daerah (Perda) dapat dilihat dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana dalam undang-undang ini memasukkan Peraturan daerah (Perda) kedalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sebagai salah satu produk hukum yang masuk kedalam hierarki peraturan perundang-undangan, muatan isi dari Peraturan daerah (Perda) tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Sebagai cara untuk menghindari agar muatan isi peraturan daerah tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka diperlukan sebuah mekanisme pengawasan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah 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. Aturan ini kembali dimasukkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. 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 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 daerah. Kewenangan pengawasan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah ini merupakan konsekuensi dari bentuk negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia.

Karena pada negara kesatuan dalam tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada ditangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi karna sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.<sup>3</sup>

Munculnya aturan mengenai kewenangan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dalam membatalkan peraturan daerah (Perda) ini sempat membuat keramain di publik, terlebih setelah Undang-undang ini lahir Menteri Dalam Negeri (Mendagri) membatalkan 3143 peraturan daerah yang bermasalah karena menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, hambat investasi, dan kemudahan berusaha. Atas hal ini, kemudian muncul gugatan ke Mahkamah Konstitusi yang telah diputus melalui Putusan

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm.54-55.

Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang menyatakan kewenangan pembatalan peraturan daerah (Perda) kabupaten/kota tidak lagi bisa dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) atau Gubernur. Pengawasan peraturan daerah (Perda) saat ini tidak menekankan pada *executive review* namun menjadi *executive preview*.<sup>4</sup>

Dinamika mengenai hubungan pusat dan daerah selalu terjadi. Setelah putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan pembatalan kewenangan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan gubernur membatalkan perda kabupaten/kota, kini muncul permasalahan baru. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) menambah kewenangan baru kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk mengawasi peraturan daerah (Perda) sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 249 ayat (1) huruf j yaitu; melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah (Raperda) dan peraturan daerah (Perda).

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah salah satu lembaga negara baru yang oleh konstitusi diberikan kedudukannya sejajar dengan lembaga lainnya. Jadi walaupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga yang tergolong baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia namun, lembaga ini mempunyai kedudukan yang sejajar dengan lembaga lain yang ada sebelumnya seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan lain-lain. Mengenai Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang menjadi gagasan dasar pembentukannya adalah keinginan untuk lebih

---

<sup>4</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Kewenangan Pembatalan Perda

mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang berkaitan dengan daerah. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga perwakilan daerah. Sesuai dengan namanya ia mewakili kepentingan daerah, yaitu daerah provinsi asal pemilihan anggotanya. Namun, pada hakikatnya, yang dimaksud dengan daerah itu bukanlah pemerintah daerah, melainkan rakyat pemilih dari daerah provinsi yang bersangkutan. Artinya, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada hakikatnya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat, hanya bedanya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dipilih tanpa melibatkan peranan partai politik.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan struktur dua kamar (*bicameral*) itu diharapkan proses legalisasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check yang* memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis social yang lebih luas. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mencerminkan prinsip representasi Teritorial atau regional (*regional representation*).

Ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ini jelas terlihat bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidaklah mempunyai kewenangan membentuk Undang-Undang. Namun mempunyai kewenangan dibidang pengawasan, meskipun terbatas hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang tertentu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat dikatakan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Karena itulah kedudukannya hanya bersifat penunjang atau auxiliary terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dibidang legislasi, sehingga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) paling jauh hanya dapat disebut sebagai *co-legislator*, dari pada legislator yang sepenuhnya. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat lebih berkonsentrasi dibidang pengawasan, sehingga keberadaannya dapat dirasa efektifitasnya oleh masyarakat di daerah-daerah.

Kewenangan pengawasan peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) ini semakin menambah tupang tindihnya peraturan dalam hal pengawasan Perda itu sendiri. Sebelumnya telah terdapat beberapa Undang-Undang yang didalamnya telah mengatur mengenai kewenangan pengawasan peraturan daerah (Perda) yaitu Undang-Undang tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang mengenai Mahkamah Agung. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk membahas atau

mengangkat suatu permasalahan hukum dalam bentuk Tugas Akhir dengan judul:

“ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN TERHADAP RANCANGAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018?
2. Apa implikasi yang muncul dari kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam melakukan pengawasan terhadap

Peraturan Daerah (Perda) dan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018.

2. Untuk mengetahui dan mengkaji implikasi yang muncul dari kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah (Perda) dan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda).

#### **D. Tinjauan Pustaka**

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

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) atau lebih dikenal dengan sebutan Utusan Daerah, adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap Provinsi yang dipilih melalui Pemilihan Umum.<sup>5</sup> Hasil perubahan Undang-undang Dasar 1945 menempatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai badan perwakilan tingkat pusat yang baru di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>6</sup> Secara formal konstitusional, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mulai terbentuk sejak disahkannya perubahan ketiga Undang-undang Dasar 1945 dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai dengan dilakukannya pelantikan dan pengambilan sumpah atau

---

<sup>5</sup> Sri Soematri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2014, hlm. 225-226.

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2016, hlm.53.



janji para anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai hasil dari pemilihan umum (PEMILU) pada 5 April 2004.<sup>7</sup>

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat dipandang sebagai unsur yang mewakili daerah yang diberikan kekuasaan di bidang legislasi dan pengawasan secara terbatas, yaitu hanya terhadap hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas Rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.<sup>8</sup>

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir sebagai bagian dari tuntutan Reformasi 1998 dengan tujuan untuk menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sepanjang era Orde lama hingga Orde baru yang telah secara signifikan menimbulkan kekecewaan masyarakat daerah terhadap pemerintah pusat. Kekecewaan tersebut sekaligus merupakan salah satu faktor yang kuat terhadap kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini, padahal persatuan bangsa yang terdiri dari beberapa pulau dan daerah ini merupakan prioritas

---

<sup>7</sup> Mariam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu, Politik*, Jakarta, Gramedia, 2008, hlm.348-349

<sup>8</sup> Pasal 22D Ayat (1), (2), dan (3) Perubahan ketiga UUD 1945.

bangsa. Selain itu, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dimaksudkan untuk:<sup>9</sup>

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; dan
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Menurut Ramlan Surbakti, beberapa pertimbangan Indonesia membentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah sebagai berikut :<sup>10</sup>

1. Distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampaui besar terkonsentrasi di Pulau Jawa.
2. Sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus.

Di dalam Undang-undang Dasar NRI tahun 1945 jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ditetapkan tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Penetapan jumlah wakil daerah yang sama dan setiap provinsi pada keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

---

<sup>9</sup> A. M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca - Amandemen UUD 1945*, Kompas, Jakarta, 2009, hlm.314.

<sup>10</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok - Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm.139.

menunjukkan kesamaan status provinsi-provinsi itu sebagai bagian integral dari negara Indonesia. Pemilihan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga dilakukan dalam pemilu langsung oleh rakyat. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia kekuasaan legislatif yang baru ini, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir sebagai konsekuensi dari adanya proses reformasi, karena Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan cerminan dari prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) maka keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ini dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, dipilih langsung oleh rakyat, lebih *legitimate*.<sup>11</sup>

Berkenaan dengan tujuan terbentuknya lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ini maka dapat dilihat dari kewenangan yang dimilikinya yakni diatur dalam pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai berikut, bahwa lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berwenang:

1. Dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
2. Ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006, hlm.39.

serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPR) atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama; dan

3. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan 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 (DPR) sebagai bahan pertimbangan untuk di tindaklanjuti.

Dengan mengetahui rumusan pasal tersebut, maka Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat dikatakan sebagai kamar kedua yang hanya mempunyai kewenangan untuk mengajukan, membahas, dan melakukan pengawasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tertentu. Pasal tersebut berimplikasi pada kecilnya kewenangan dan peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses legislasi.<sup>12</sup>

Jika Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mempunyai kewenangan legislasi Undang-undang, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya diberi kesempatan untuk dapat mengusulkan atau membahas beberapa jenis rancangan undang-undang tanpa ikut proses pengambilan keputusan. Kedudukannya hanya

---

<sup>12</sup> Charles Simabura, *Parlemen Indonesia, Lintas Sejarah dan Sistemnya*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm.142.

bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di bidang legislasi, sehingga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanyalah sebagai *co-legislator* di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan kewenangan yang begitu terbatas, tentu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi.<sup>13</sup>

## 2. Teori Kewenangan

Kewenangan merupakan bagian yang sering berada dan berkaitan dalam hukum pemerintahan, hukum administrasi negara, dan hukum tatanegara. Istilah kewenangan atau wewenang pada umumnya berkaitan dengan kekuasaan, bahkan kewenangan dan kekuasaan sering kali dianggap sama, dan juga istilah kewenangan dan kekuasaan sering tertukar. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah.<sup>14</sup> Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang atau manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Stevanus Evan Setio, *Fungsi Legislasi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Jurnal Hukum*, 2013, hlm13.

<sup>14</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik... op.cit*, hlm. 35-36

<sup>15</sup> *Ibid*

Sementara kewenangan sering juga disamakan dengan wewenang, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>16</sup> Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.<sup>17</sup> Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama maknanya dengan kekuasaan (*macht*). “Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam konteks hukum, wewenang sekaligus dimaknai sebagai hak dan kewajiban (*rechten and plichten*)”.

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>18</sup> Menurut Philipus M.

---

<sup>16</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

<sup>17</sup> Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

<sup>18</sup> Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. hlm.2.

Hadjon wewenang dapat diperoleh melalui 3(tiga) cara atau sumber yakni atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>19</sup>

Kewenangan atribusi adalah cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Atribusi merupakan cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan.<sup>20</sup> Atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu Pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut. Kewenangan atribusi hanya dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam hal pembentukan undang-undang.

Kewenangan delegasi adalah penyerahan wewenang oleh organ pemerintah kepada organ pemerintahan lain.<sup>21</sup> Penyerahan wewenang delegasi dilakukan oleh pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Pendelegasian dalam pengertian hukum publik adalah tindakan hukum pemangku sesuatu wewenang kenegaraan. Pendelegasian merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima mendelegasian juga biasanya

---

<sup>19</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, 2005, Yogyakarta, hlm.140.

<sup>20</sup> Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi... op.cit*, hal 15.

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm.9

mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan.<sup>22</sup>

Kewenangan mandat adalah wewenang yang diperoleh dengan cara pelimpahan wewenang dari organ negara kepada organ negara lainnya. Menurut Van Wijk/Willem Konijnenbelt, mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (*mandaat een bestuurorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander*).<sup>23</sup> Pada mandat tidak ada penyerahan wewenang, hanya ada suatu bentuk perwakilan atau mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja mandat, tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga bisa memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat. Sehingga, secara yuridis formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

### **3. Peraturan Daerah**

Dalam sistem hukum modern, peranan hukum tertulis sangatlah penting dalam kehidupan sehari-hari di masyarakat. Yang berfungsi sebagai sarana untuk mengadakan perubahan-perubahan maupun sarana kontrol sosial.

---

<sup>22</sup> Heinrich Triepel, dalam Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota*. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta. 2002. hlm. 104.

<sup>23</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, 2006, hlm.195



Perubahan dalam dan oleh hukum banyak disalurkan melalui peraturan perundang-undangan yang sifatnya tertulis merupakan salah satu ciri hukum modern.

Dilihat dari isi atau substansi dari norma hukum tertulis, maka dapat dibedakan menjadi dua bentuk yaitu Peraturan perundang-undangan (*regeling*) dan Keputusan/penetapan/ketetapan (*Beschikking*). Peraturan perundang-undangan didefinisikan sebagai “setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum”.<sup>24</sup> Sedangkan keputusan / penetapan / ketetapan adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata.<sup>25</sup>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dapat dikatakan merupakan titik perubahan penataan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, karena telah membawa angin perubahan baik pada ranah paradigma, pola dan fungsi utama penyelenggaraan pemerintah daerah.

---

<sup>24</sup> Bagir Manan & Kuntanan Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm.123

<sup>25</sup> Pasal 1 Angka 3 UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. UU No. 9 tahun 2004

Untuk melaksanakan fungsi utama penyelenggaraan pemerintah daerah agar dapat mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat luas maka Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menetapkan Peraturan Daerah (Perda).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu Pasal 1 Angka 25 yang mendefinisikan bahwa Peraturan daerah (Perda) adalah peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Dalam Pasal 236 Ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa peraturan daerah (Perda) dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, maka daerah membentuk Peraturan daerah (Perda). Dalam ayat 2 Peraturan daerah (Perda) sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Pada ayat 3 menyatakan bahwa Peraturan daerah (Perda) memuat materi muatan tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan juga tentang penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>26</sup>

Peraturan Daerah (Perda) memiliki karakteristik yang bersifat mengatur (*regeling*), khususnya mengatur relasi antara pemerintah daerah, masyarakat lokal, *stakeholders* lokal seperti dunia usaha. Peraturan daerah (Perda) bukan

---

<sup>26</sup> Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm.147

hanya mengatur kehidupan politik, sosial dan budaya masyarakat, akan tetapi juga masalah ekonomi daerah.<sup>27</sup>

Hukum dan pembangunan merupakan dua hal yang sangat erat hubungannya. Menurut Roscoe Pound, hukum adalah sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat harus senantiasa memajukan kepentingan umum. Hal ini berarti bahwa hukum itu harus dilahirkan dari konstruksi hukum yang berlaku atau yang ada dimasyarakat sehingga segala kepentingan masyarakat dapat menjadi prioritas dalam pengatransnya. Oleh karena itu, sebelum membuat suatu Peraturan Perundang-undangan atau pertauran daerah perencanaan adalah sebuah hal yang sangat penting, hal tersebut selaras dengan bunyi dari pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu bahwa Pembentukan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.<sup>28</sup>

#### **4. Teori Pengawasan**

Pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan pemerintah daerah, sebagaimana pendapat Bagir Manan bahwa Pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di

---

<sup>27</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta, FH-UII Press, 2010, hlm.232

<sup>28</sup> Ibid, hlm. 149

suatu pihak dan pengawasan di pihak lain merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (desentralisasi). Kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa sistem pengawasan.<sup>29</sup> Pengawasan merupakan proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintah. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan di mana letak ketidaktepatan atau kekeliruan dan apakah sebab-sebabnya.<sup>30</sup>

Dalam perspektif islam, pengawasan adalah satu cabang dari amar ma'ruf nahi munkar dalam politik dan perkara-perkara umum. Prinsip amar ma'ruf nahi munkar yang merupakan tujuan dari semua kewenangan dalam islam, sebagaimana yang dikatakan oleh Ibnu Timiyah: "Semua kewenangan dalam islam tujuannya hanyalah amar ma'ruf nahi munkar", pada hakikatnya tersimbol dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan berarti mewujudkan partisipasi politik rakyat dalam segala perkara-perkara umum dan juga dalam hukum, berawal dari kewajiban memberikan nasihat yang mana itu telah diperintahkan oleh Rasulullah saw, dalam sebuah hadits yang masyhur: "agama adalah nasihat (ketulusan) kepada Allah, kepada Rasulullah dan kepada pemimpin-pemimpin kaum muslimin juga kepada seluruh

---

<sup>29</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 153

<sup>30</sup> Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 84

kaum muslimin”. Dan firman Allah SWT dalam Al-quran Surah An-Nisa Ayat 58-59:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi maha melihat.”

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya, dan ulil amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”

Mengenai pengawasan terhadap sebuah Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda) ini diatur didalam beberapa perundang-undangan yaitu Undang-Undang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Mahkamah Agung dan Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3).

Pengawasan terhadap produk hukum daerah atau peraturan daerah juga dilakukan melalui beberapa sistem pengawasan, yaitu sistem pengawasan

internal dan sistem pengawasan eksternal.<sup>31</sup> Sistem pengawasan internal dapat dilakukan secara internal, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pembentuk produk hukum. Pengawasan yang diberikan kepada lembaga pembentuk produk hukum, maka pengawasan tersebut dikenal dengan istilah *legislative review*, dan juga pengawasan oleh lembaga eksekutif, yang dikenal dengan istilah *executive review*.<sup>32</sup>

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

1. Penelitian oleh Muhammad Rayendra Permana yang berjudul “Pengaturan Kewenangan dan Fungsi Legislasi DPD RI menurut Undang-Undang nomor 27 tahun 2009”. Penelitian ini fokus pada kewenangan dan fungsi DPD RI di bidang legislasi.
2. Penelitian oleh Arfandy Ranriady yang berjudul “Implikasi Hukum Terhadap Kewenangan Dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/X/2012”. Penelitian ini fokus pada implikasi hukum terhadap DPD RI pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/X/2012 yang menambah peran DPD RI dalam bidang legislasi.

Dari penelitian terdahulu dapat dilihat perbedaan dimana fokus penelitian yang ditulis peneliti lebih berfokus pada kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah (Perda) dan Rancangan Peraturan

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, Hlm.156

<sup>32</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 20089, hlm.101

Daerah (Raperda) pasca putusan Mahkamah Konstitusi nomor 79/PUU\_XII/2014.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Objek Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dengan fokus pengkajian Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3).

### **2. Sumber Data Penelitian**

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan antara lain :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
- 4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015; dan
- 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3)

- b. Bahan hukum sekunder yang terdiri dari:
  - 1) Buku-buku yang terkait dengan tema skripsi;
  - 2) Jurnal; dan
  - 3) Artikel dan berita di internet.
- c. Bahan hukum tersier yang terdiri dari:
  - 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia; dan
  - 2) Kamus istilah hukum.

### **3. Metode Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka, yaitu dengan mempelajari dan mengkaji buku-buku, jurnal dan artikel ilmiah yang terkait dengan permasalahan penelitian.

### **4. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan dipilih karena penulis melakukan analisis dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang terhadap penelitian.

### **5. Analisis Bahan Hukum**

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-



data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
- c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I menguraikan pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka dan sistematika penulisan.

BAB II menguraikan landasan teoritik, menguraikan serta mengkaji teori teori tentang Lembaga Perwakilan, Teori Kewenangan, Peraturan Daerah dan Teori Pengawasan.

BAB III Analisa dan pembahasan terkait Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam melakukan pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan Peraturan Daerah (Perda) menurut

Undang-undang Nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UUMD3).

BAB IV penutup, berisi tentang kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil penelitian

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN, PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH, TEORI KEWENANGAN DAN TEORI PENGAWASAN

#### A. LEMBAGA PERWAKILAN

Lembaga perwakilan dalam istilahnya sering disebutkan sebagai *Assembly* yakni berkumpul.<sup>33</sup> Pengertian berkumpul tersebut dapat dipahami sebagai suatu kondisi untuk membahas masalah yang dimiliki rakyat. Lembaga perwakilan dapat diartikan sebagai wadah atau tempat dimana rakyat mengumpulkan masalahnya dan mengajukan aspirasinya, untuk kemudian dicarikan solusi dan cara untuk mewujudkan atau merealisasikannya. Istilah lain yang digunakan terhadap lembaga perwakilan adalah parlemen atau dewan perwakilan yang berasal dari kata *parler* (berbicara).<sup>34</sup> Pada prinsipnya akan menentukan apa yang harus dilaksanakan, suara mana disalurkan melalui utusan-utusan yang mereka dudukan di forum perwakilan itu.<sup>35</sup>

Para utusan yang duduk di forum perwakilan akan menjadi penyambung keinginan dari rakyat, yang belum dapat dijangkau oleh pemerintah. Lembaga perwakilan juga dalam konsepsi modern dikenal dengan penyebutannya sebagai lembaga legislatif. Peran lembaga perwakilan di sini yang ditonjolkan adalah sebagai perumus undang-undang. Rumusan dari undang-undang tersebut yang kemudian dikatakan dapat mengubah jalannya penyelenggaraan

---

<sup>33</sup> Mariam Budiarjo, *Dasar - dasar Ilmu Politik... op.cit*, hlm.315.

<sup>34</sup> Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hlm.65.

<sup>35</sup> *Ibid*

negara. Namun hal ini justru menyempitkan esensi perwakilan itu sendiri. Padahal lembaga perwakilan memiliki fungsi lain seperti pengawasan, representasi adapun beberapa sarjana menambahkan fungsi *deliberative* dan penyelesaian konflik.<sup>36</sup> Dapat dibayangkan apabila fungsi legislasi dikuatkan namun tanpa adanya fungsi lain yang kuat. Produk hukum yang dibuat seakan hanya sebagai secarik kertas semata, tanpa memiliki kekuatan untuk mempengaruhi kebijakan penyelenggaraan negara.<sup>37</sup>

Sebuah negara didalamnya memiliki kekuasaan yang dipisahkan atau dibagi menjadi tiga. Kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudisial. Kekuasaan negara tersebut dijalankan oleh lembaga yang mandiri. Kekuasaan legislatif atau *legislative power* dilaksanakan oleh parlemen, kekuasaan eksekutif atau *executive power* dipegang kepala negara (*head of state*) atau kepala pemerintahan, dan kekuasaan yudisial atau *judicial power* diusung oleh lembaga pengadilan.<sup>38</sup> Struktur lembaga perwakilan di setiap negara pun berbeda. Ada yang menerapkan struktur lembaga perwakilan dengan satu kamar (*unicameralism*), dua kamar (*bicameralism*), tiga kamar (*tricameralism*), empat kamar (*tetracameralism*) dan lima kamar (*pentacameralism*).<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar - dasar Ilmu Politik... op.cit*, hlm.322-323.

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm.5.

<sup>38</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2011, hlm.382.

<sup>39</sup> Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral*, UI Press, Jakarta, 2010, hlm.34.

Model satu kamar (*unicameralism*) menempatkan satu lembaga tunggal sebagai pemegang kuasa di parlemen. Kebutuhan menerapkan parlemen satu kamar juga dikarenakan untuk menghindari kerja yang berulang, khususnya dalam kerja parlemen jika dibentuk dua kamar. Misalnya, fungsi kamar kedua untuk merevisi legislasi dapat diperankan oleh *parliament committees* atau melalui konsep *judicial review* yang diperankan oleh Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung.<sup>40</sup> Di samping itu, parlemen satu kamar sering dipilih oleh negara yang berukuran kecil, karena kekuasaan politik di negara yang berukuran kecil lebih mudah diatasi dibandingkan dengan di negara besar.<sup>41</sup>

Berbeda dengan model satu kamar, pada model dua kamar (*bicameralism*) cenderung dipilih untuk menguatkan fungsi legislasi. Di Amerika Serikat, sebagai contoh negara yang menerapkan parlemen dua kamar, adanya kamar kedua yang berisi beberapa orang independen didesain untuk mengoreksi kesalahan yang dilakukan oleh kamar pertama yang berisi orang kebanyakan. Undang-undang yang dibentuk kamar pertama akan dicek atau dikoreksi oleh kamar kedua agar dihasilkan sebuah undang-undang yang berkualitas.<sup>42</sup>

Parlemen dengan model tiga kamar (*tricameralism*) berarti menempatkan tiga lembaga dalam parlemen. Contoh negara yang menerapkan model parlemen tiga kamar, menurut Jimly Asshiddiqie, pernah dianut oleh Indonesia. Meski dalam perkembangannya, setelah perubahan Undang-undang Dasar

---

<sup>40</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, Rajawali, Jakarta, 2016, hlm.11.

<sup>41</sup> Toni Andrianus Pito, *Mengenal Teori-Teori Politik: Dari Sistem Politik Sampai Korupsi*, Nuansa, Bandung, 2006, hlm.113.

<sup>42</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik... op.cit*, hlm.180.

1945, pendapat mengenai parlemen Indonesia yang berbentuk tiga kamar masih dalam perdebatan.

Model parlemen dengan empat kamar (*tetracameral*) terdapat empat badan atau lembaga dalam struktur parlemennya. Negara di Medieval Skandinavia menerapkan model parlemen empat kamar dengan konsep *dileberative assembly* yang membagi kamar parlemen menjadi empat bagian, yakni, ningrat (*the nobility*), pendeta (*the clergy*), *the burgers*, dan petani (*the peasant*).<sup>43</sup> Negara yang menerapkan parlemen empat kamar jumlahnya tidak begitu banyak. Begitu juga model parlemen lima kamar (*pentacameralism*), model kamar ini juga jarang dikenal.<sup>44</sup>

Dari lima struktur lembaga perwakilan tersebut banyak negara yang memilih *bicameralism*. C.F. Strong pun mengatakan kekuasaan legislatif di negara konstitusional modern dijalankan oleh lembaga perwakilan yang terdiri dari dua kamar, yang salah satu atau kedua kamar tersebut merupakan pilihan rakyat.<sup>45</sup>

Struktur lembaga perwakilan dua kamar yang dianut banyak negara belakangan ini agaknya memang benar. Karena hampir setiap negara dengan susunan federal memilih *bicameralism* karena satu kamar di antara kamar lainnya mewakili negara bagian. *Bicameralism* pun banyak dianut oleh negara-negara kesatuan.<sup>46</sup> Alasan negara-negara dengan susunan kesatuan memilih

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar - dasar Ilmu Politik... op.cit*, hlm.35.

<sup>45</sup> C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nusamedia, Bandung, 2006, hlm.11.

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm.37

struktur lembaga perwakilan *bicameralism* adalah karena kamar yang satu diharapkan dapat mengimbangi dan membatasi kamar lainnya. Kamar kedua diharapkan dapat melaksanakan fungsi *checks* terhadap kamar pertama, sehingga dapat melakukan pencegahan akan timbulnya penyalahgunaan atau penyelewengan pelaksanaan kekuasaan negara.<sup>47</sup>

Indonesia merupakan negara demokrasi, yaitu negara yang menerapkan prinsip kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahannya, mulai dari perlembagaan sampai kepada sistem pemerintahan yang digunakan.<sup>48</sup> Suatu negara yang menganut negara demokrasi pada umumnya mempunyai 2 macam pengertian, yaitu dalam arti formal dan dalam arti material.<sup>49</sup> Dalam arti formal biasanya negara-negara menganut apa yang dinamakan *indirect democracy*, yaitu suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga perwakilan rakyat. Oleh karena itu, dalam negara demokrasi selalu ada lembaga perwakilan rakyat yang diatur di dalam konstitusi atau Undang-undang Dasarnya.<sup>50</sup>

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tahun 1999-2002 lalu menjadikan badan perwakilan di Indonesia mengalami perubahan, yang semula menganut *unicameral system* atau satu kamar menjadi *bicameral system* atau dua kamar,

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Rukmana Amanwinata, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, dalam Jurnal Sosial Politik Dialektika Vol.2, No.2, 2001, hlm.20 -21.

<sup>49</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hlm.3.

<sup>50</sup> Sri Soemantri, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, hlm.2.

yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mewakili partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mewakili kepentingan daerah. Konstruksi yang demikian jelas bahwa lembaga perwakilan menuju kepada sistem dua kamar (*bicameral system*). Akan tetapi melihat rumusan Pasal 2 Ayat 1 hasil perubahan keempat dan Pasal 3 Ayat 1 Undang-undang Dasar 1945 hasil perubahan ketiga, dimana munculnya kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan anggota dan wewenang sendiri. Demikian pula Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hal semacam ini bukan lagi sistem dua kamar, tetapi malahan menjadi tiga badan perwakilan yang mandiri (DPR, DPD, dan MPR).<sup>51</sup>

Sehubungan dengan keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka perlu ditentukan tentang persamaan dan perbedaan di antara keduanya. Selain itu perlu juga suatu kejelasan tentang eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem perwakilan yang dianggap baru. Hal ini penting karena fungsi organ-organ suatu negara berpengaruh kepada susunan organ itu dan perhubungan antara sesama organ tersebut. Dengan kata lain, susunan organ-organ negara harus diatur sedemikian rupa, sesuai dengan kegunaannya bagi pemerintahan. Jika pemerintahan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, maka susunan organ pemerintahan disesuaikan dengan

---

<sup>51</sup> Bagir Manan, *DPD, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 4-5.



kepentingan rakyat yang akan ditanggulangi oleh organ-organ pemerintahan negaranya.<sup>52</sup>

Ada beberapa ketentuan tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) perlu dicermati secara lebih mendalam, yakni ketentuan dalam Pasal 22C Ayat (1) Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yaitu: “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”. Dan dalam Pasal 22C Ayat (2) yaitu: “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh Dewan Perwakilan Daerah tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat”. Keputusan tentang jumlah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang demikian menjadi persoalan penyelenggaraannya dalam konteks sistem dua kamar (*bicamera system*). Yang menjadi persoalan adalah mengenai bagaimana menentukan quorum sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Bila diterapkan ketentuan *one man one vote* (satu orang satu suara), berarti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat mengabaikan kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Artinya, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) karena jumlah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mayoritas.<sup>53</sup>

Apabila diperhatikan secara seksama terhadap ketentuan Undang-undang Dasar 1945 hasil amandemen Majelis Permusyawaratan (MPR) yang

---

<sup>52</sup> Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945)*, Pidato Pengukuhan dalam jabatan Guru Besar Madya dalam Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, tanggal 4 Mei 2002, hlm. 17

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm.19.

berkenaan dengan upaya pemberdayaan lembaga legislatif, maka keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan upaya untuk meningkatkan peran serta daerah dalam pengelolaan negara khususnya pembentukan undang-undang dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan undang-undang, termasuk gagasan membentuk sistem dua kamar (*bicameral system*).<sup>54</sup> Namun, apabila melihat Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari susunannya yang terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maka hal ini menjadi tidak tergambar sistem dua kamar (*bicameral system*). Dalam sistem dua kamar (*bicameral system*), bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi organnya yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).<sup>55</sup>

Selain itu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai unsur yang mewakili daerah diberikan kekuasaan di bidang legislasi dan pengawasan secara terbatas, yaitu hanya terhadap hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas Rancangan undang-undang APBN dan Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.<sup>56</sup>

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lebih dikenal dengan sebutan Utusan Daerah, adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia

---

<sup>54</sup> Bagir Manan, *DPD, DPR dan MPR dalam... op.cit*, hlm.3.

<sup>55</sup> *Ibid*

<sup>56</sup> Pasal 22D Ayat (1), (2) dan (3) Perubahan ketiga UUD 1945.

yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap Provinsi yang dipilih melalui Pemilihan Umum.<sup>57</sup> Hasil perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai badan perwakilan tingkat pusat yang baru di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>58</sup> Secara formal konstitusional, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mulai terbentuk sejak disahkannya Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai hasil Pemilu 5 April 2004.<sup>59</sup>

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir sebagai bagian dari tuntutan Reformasi 1998 dengan tujuan untuk menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sepanjang era Orde lama hingga Orde baru yang telah secara signifikan menimbulkan kekecewaan masyarakat daerah terhadap pemerintah pusat. Kekecewaan tersebut sekaligus merupakan salah satu faktor yang kuat terhadap kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini, padahal persatuan bangsa yang terdiri dari beberapa pulau dan daerah ini merupakan prioritas bangsa. Selain itu, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dimaksudkan

---

<sup>57</sup> Sri Soematri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2014, hlm. 225-226.

<sup>58</sup> Bagir Manan, , *DPD, DPR dan MPR dalam... op.cit*, hlm.53.

<sup>59</sup> Mariam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu... op.cit*, hlm.348-349

untuk:<sup>60</sup> Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;

1. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; dan
2. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Menurut Ramlan Surbakti, beberapa pertimbangan Indonesia membentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah sebagai berikut :<sup>61</sup>

1. Distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampaui besar terkonsentrasi di Pulau Jawa.
2. Sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus.

Di dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ditetapkan tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Penetapan jumlah wakil daerah yang sama dan setiap provinsi pada keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menunjukkan kesamaan status provinsi-provinsi itu sebagai bagian integral dari negara Indonesia. Pemilihan Dewan Perwakilan

---

<sup>60</sup> A. M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca - Amandemen UUD 1945*, Kompas, Jakarta, 2009, hlm.314.

<sup>61</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok - Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm.139.

Daerah (DPD) juga dilakukan dalam pemilu langsung oleh rakyat. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia kekuasaan legislatif yang baru ini, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir sebagai konsekuensi dari adanya proses reformasi, karena Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan cerminan dari prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) maka keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ini dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, dipilih langsung oleh rakyat, lebih *legitimate*.<sup>62</sup>

Dalam masa reformasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Susunan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ditetapkan sebanyak 135 orang yaitu 5 orang dari setiap Daerah Tingkat I, yang tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi cara pemilihannya diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>63</sup> Untuk melaksanakan demokrasi secara nyata, mengenai keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Pasal 22C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasca amandemen menetapkan:<sup>64</sup>

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu dan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah dilakukan secara individu bukan atas nama partai;

---

<sup>62</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006, hlm.39.

<sup>63</sup> Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 197

<sup>64</sup> *Ibid*

- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap Provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- (3) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang.

Dan juga mengenai pemberhentian seorang anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur dalam Pasal 22D Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yaitu: Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. Masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang baru mengucapkan sumpah/janji. Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh ketua Mahkamah Agung (MA) dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Daerah (DPD).<sup>65</sup>

Mengenai wewenang dan tugas dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 23E Ayat (2), dan Pasal 23F Ayat (1). Pasal 22D berbunyi sebagai berikut:<sup>66</sup>

- (1) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) 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;

---

<sup>65</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FHUII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.267

<sup>66</sup> UUD NRI 1945 Pasal 22D

- (2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ikut membahas 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, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPR) atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama; dan
- (3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan 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 (DPR) sebagai bahan pertimbangan untuk di tindaklanjuti.

Apabila dilihat dari pasal-pasal tersebut maka Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, pertimbangan atau pembahasan dan pengawasan. Tiga fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ini bersifat terbatas, karena pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut terbatas pada bidang-bidang tertentu saja yang menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Fungsi legislasi pada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah yang berkaitan dengan pembentukan, pembahasan, pengubahan, dan penyempurnaan suatu rancangan undang-undang bersama presiden. Terhadap Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maka fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) kedudukannya hanya bersifat penunjang (*auxiliary*), sehingga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanyalah sebagai *co-legislator* di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mempunyai

kewenangan legislasi Undang-undang, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya diberi kesempatan untuk dapat mengusulkan atau membahas beberapa jenis rancangan undang-undang tanpa ikut proses pengambilan keputusan. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanyalah sebagai kamar kedua, karena hanya mempunyai kewenangan untuk mengajukan, membahas, dan melakukan pengawasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tertentu. Hal tersebut berimplikasi pada kecilnya kewenangan dan peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses legislasi.<sup>67</sup> Oleh karena itu, tentu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi.<sup>68</sup>

Fungsi pertimbangan pada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah fungsi yang berhubungan dengan menolak atau memberikan persetujuan terhadap pembentukan Rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Yang disampaikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah.

Fungsi pengawasan pada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah fungsi yang berkaitan dengan hal tentang pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap peraturan, kebijakan dan undang-undang yang dikeluarkan

---

<sup>67</sup>*Loc.cit.*

<sup>68</sup> Stevanus Evan Setio, *Fungsi Legislasi dalam... op.cit.*, hlm 33.



pemerintah termasuk pemerintah daerah. Setelah berlakunya Undang- Undang No 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) menambah kewenangan baru kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terutama dalam bidang pengawasan terhadap otonomi daerah. Kewenangan baru Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur didalam Pasal 249 Ayat (1) huruf J, yaitu: melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah (Raperda) dan peraturan daerah (Perda).

## **B. PERATURAN DAERAH**

Dalam sistem hukum modern, peranan hukum tertulis sangatlah penting dalam kehidupan sehari-hari di masyarakat. Yang berfungsi sebagai sarana untuk mengadakan perubahan-perubahan maupun sarana kontrol sosial. Perubahan dalam dan oleh hukum banyak disalurkan melalui peraturan perundang-undangan yang sifatnya tertulis merupakan salah satu ciri hukum modern.

Dilihat dari isi atau substansi dari norma hukum tertulis, maka dapat dibedakan menjadi dua bentuk yaitu: Peraturan perundang-undangan (*regeling*) dan Keputusan/penetapan/ketetapan (*Beschikking*). Peraturan perundang-undangan didefinisikan sebagai “setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum”.<sup>69</sup> Sedangkan

---

<sup>69</sup> Bagir Manan & Kuntanan Magnar, *Beberapa Masalah Hukum... op.cit.* hlm. 123

keputusan / penetapan / ketetapan adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata.<sup>70</sup>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dapat dikatakan merupakan titik perubahan penataan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, karena telah membawa angin perubahan baik pada ranah paradigma, pola dan fungsi utama penyelenggaraan pemerintah daerah. Untuk melaksanakan fungsi utama penyelenggaraan pemerintah daerah agar dapat mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat luas maka Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menetapkan Peraturan Daerah (Perda).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu Pasal 1 angka 25 yang mendefinisikan bahwa Peraturan daerah (Perda) adalah peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Dalam Pasal 236 Ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa Peraturan daerah (Perda) dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, maka daerah membentuk Peraturan daerah (Perda). Dalam ayat 2 Peraturan daerah (Perda) sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Pada ayat 3 menyatakan

---

<sup>70</sup> Pasal 1 Angka 3 UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. UU No. 9 tahun 2004

bahwa Peraturan daerah (Perda) memuat materi muatan tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan juga tentang penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>71</sup>

Peraturan Daerah (Perda) memiliki karakteristik yang bersifat mengatur (*regeling*), khususnya mengatur relasi antara pemerintah daerah, masyarakat lokal, *stakeholders* lokal seperti dunia usaha. Peraturan daerah (Perda) bukan hanya mengatur kehidupan politik, sosial dan budaya masyarakat, akan tetapi juga masalah ekonomi daerah.<sup>72</sup>

Dalam proses penyusunan dan pembentukannya suatu Peraturan daerah (Perda) harus tunduk pada asas dalam pembentukan perundang-undangan menyangkut tentang landasan atau latar belakang mengapa perda tersebut dibuat. Oleh karena itu Bagir Manan berpendapat ada 4 landasan yaitu Landasan filosofis, Landasan sosiologis, Landasan yuridis, dan Landasan politis yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas.<sup>73</sup>

Landasan filosofis adalah dasar filsafat atau pandangan yang menjadi dasar suatu rencana atau draft peraturan negara. Suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*rechtvaardiging*) yang

---

<sup>71</sup> Yusrani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm. 147

<sup>72</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta, FH-UII Press, 2010, hlm. 232

<sup>73</sup> Riawan Tjandra & Kresno Budi, *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Atmajaya Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 13

dapat diterima dan dikaji secara filosofi. Pembeneran itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat yaitu cita-cita kebenaran (*idee der waarheid*), cita-cita keadilan (*idee der grechtsugheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idee der eedelijkheid*).<sup>74</sup>

Landasan sosiologis adalah suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Berarti hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.<sup>75</sup> Landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan peraturan-undangan yang dibutuhkan masyarakat sehingga adanya pengaturan.<sup>76</sup>

Landasan yuridis adalah merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum atau dasar atas di bentuknya suatu peraturan atau perundang-undangan. Landasan yuridis pembentukan peraturan daerah (Perda) di tegaskan dalam Pasal 18 Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 yang memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk membuat dan menetapkan peraturan daerah (Perda) untuk membantu perwujudan dari sistem otonom.

---

<sup>74</sup> Budiman, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.33

<sup>75</sup> Rosyidi Ranggawidjaja, *Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 2010, hlm. 53

<sup>76</sup> Hamzah Halim & Kemal Redindo, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm.25

Landasan politis adalah garis kebijakan politik yang menjadi dasar bagi sebuah kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintah negara.<sup>77</sup> Landasan politis merupakan ruh yang mengarahkan kebijakan untuk memberi proteksi struktural dan kemasyarakatan guna mencegah kemungkinan kekacauan sistem pada kebijakan publik dan kegelisahan dalam masyarakat, baik dalam lingkup daerah maupun dalam lingkup nasional.<sup>78</sup>

Selain harus mempunyai landasan suatu peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah (Perda) juga memiliki fungsi internal dan fungsi eksternal, yaitu:<sup>79</sup>

#### 1. Fungsi stabilitas

Perda berfungsi dibidang ketertiban dan keamanan yang bertujuan menjamin stabilitas masyarakat di daerah. kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, upah, pengaturan tata cara perniagaan, dan lain-lain. Demikian pula dilapangan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.

#### 2. Fungsi perubahan

Perda dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat dan juga aparatur pemerintahan, yang baik yang berkenaan dengan tata kerja, mekanisme

---

<sup>77</sup> Jimly Asshidqi, *Teori Hans Jeksen Tentang Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI, 2012, hlm.172

<sup>78</sup> Supradan, *Teknik Perundang-undangan di Indonesia*, Perca, Jakarta, 2005, hlm. 69

<sup>79</sup> Bagir manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, ind-hill Co., Jakarta, 1992, hlm.207

kerja maupun keinerjanya itu sendiri. Dengan demikian perda berfungsi sebagai sarana pembaharuan (*law engeneering*).

### 3. Fungsi kemudahan

Perda dapat pula dipergunakan sebagai fasilitas. Perda yang berisi ketentuan tentang perencanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal, dan berbagai ketentuan insentif lainnya merupakan contoh kaidah-kaidah kemudahan.

### 4. Fungsi kepastian hukum

Fungsi kepastian hukum (*rechtzekerid, legal certainty*) merupakan asas penting terutama berkenaan dengan tindakan hukum (*rechthandeling*) dan penegakan hukum (*rechthanhaving*).

Peraturan daerah (Perda) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia oleh karena itu peraturan daerah (Perda) adalah bagian dari produk hukum nasional, maka keberadaan Peraturan daerah (Perda) diakomodasi dalam hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan. Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn mengatur hirarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Perwakilan Rakyat (MPR);
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan susunan atau hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, maka peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Oleh karena itu muatan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden yang secara hierarki ada di atasnya, hal ini sejalan dengan asas *Lex Superior derogat Legi Inferior*.<sup>80</sup>

Hukum dan pembangunan merupakan dua hal yang sangat erat hubungannya. Menurut Roscoe Pound, hukum adalah sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat harus senantiasa memajukan kepentingan umum. Hal ini berarti bahwa hukum itu harus dilahirkan dari konstruksi hukum yang berlaku atau yang ada dimasyarakat sehingga segala kepentingan masyarakat dapat menjadi prioritas dalam pengatransnya. Oleh karena itu, sebelum membuat suatu Peraturan Perundang-undangan atau peraturan daerah perencanaan adalah sebuah hal yang sangat penting, hal tersebut selaras dengan bunyi dari Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn yaitu bahwa Pembentukan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> *Ibid*

<sup>81</sup> *Ibid*, hlm. 149

Berkaitan dengan perencanaan dan pembentukan sebuah Peraturan daerah (Perda), maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah mengatur bahwa pembentukan Rancangan peraturan daerah (Raperda) dilaksanakan melalui suatu program legislasi daerah atau disebut Program Legislasi Daerah (Prolegda).<sup>82</sup> Program legislasi daerah (Prolegda) adalah instrument perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.<sup>83</sup> Dalam menyusun program legislasi daerah perlu memperhatikan instansi-instansi yang telah memiliki dan mempengaruhi program legislasi daerah secara keseluruhan seperti Biro/Bagian Hukum dari pihak pemerintah daerah, Panitia legislasi dari DPRD dan kekuatan-kekuatan lainnya yang dapat mempengaruhi program legislasi daerah.<sup>84</sup> Berikut adalah tahapan penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda):

1. Penyusunan prolegda dilaksanakan oleh DPRD dan pemerintah daerah untuk jangka waktu satu tahun. Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang APBD.
2. Penyusunan prolegda antara DPRD dan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

---

<sup>82</sup> *Ibid*

<sup>83</sup> Pasal 1 angka 10 UU P3

<sup>84</sup> Sirajuddin Dkk, *Hukum Administrasi Pemerintah Daerah*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 187



3. Penyusunan prolegda dilingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi yang lebih lanjut diatur dengan peraturan DPRD, begitu juga penyusunan di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh biro hukum yang lebih lanjut diatur dengan peraturan kepala daerah.
4. Hasil penyusunan disepakati menjadi Prolegda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD dan di tetapkan dengan keputusan DPRD.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Rancangan peraturan daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD atau gubernur, atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota. Apabila Rancangan peraturan daerah (Raperda) disusun oleh DPRD, maka Rancangan peraturan daerah (Raperda) dapat disiapkan oleh anggota komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Inisiatif pengajuan Rancangan peraturan daerah (Raperda) oleh DPRD merupakan hak anggota DPRD yang dijamin oleh undang-undang. Untuk menunjang pembentukan perda, diperlukan peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan (legal drafter) sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> *Ibid*, hlm.191

Berikut adalah mekanisme Rancangan peraturan daerah (Raperda) apabila disiapkan oleh pemerintah: <sup>86</sup>

1. Usulan rancangan peraturan daerah berasal dari dinas teknis yang berkepentingan dengan pembuatan peraturan daerah tersebut;
2. Usulan dari dinas teknis dibahas di biro/bagian hukum yang diberi pertimbangan-pertimbangan hukum;
3. Jika secara yuridis dianggap tidak ada masalah maka bagian hukum akan memberikan usulan kepada sekretariat daerah;
4. Sekretariat daerah akan membentuk tim asistensi untuk membahas usulan Peraturan daerah;
5. Dalam pembahasan, tim asistensi dapat melakukan konsultasi dengan staf ahli dan diskusi dengan melibatkan para pihak yang berkepentingan atau yang akan terkena dampak peraturan;
6. Jika sekretariat daerah melalui tim asistensi menganggap Rancangan peraturan daerah layak untuk diajukan maka sekretariat daerah akan mengajukan usulan kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk mengajukan Rancangan peraturan daerah kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Berdasarkan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) maupun Undang-Undang Pemerintah Daerah ditentukan bahwa apabila inisiatif penyusunan pembentukan peraturan yang berasal dari

---

<sup>86</sup> *Ibid*, hlm.194

kepala daerah dilakukan oleh sekretariat daerah atau bagian hukum, maka mekanismenya sebagai berikut:<sup>87</sup>

1. Rancangan peraturan daerah disusun oleh pimpinan unit kerja berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur dan rancangan peraturan daerah dapat dibentuk tim antar unit kerja dimana kedua tim berasal dari pimpinan unit kerja yang ditunjuk oleh kepala daerah. Konsep Rancangan peraturan daerah yang dilakukan oleh unit kerja harus dilampiri dengan pokok-pokok pikiran yang terdiri dari maksud dan tujuan pengaturan, dasar hukum, materi yang akan diatur dan keterikatan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.
2. Konsep yang telah disusun oleh unit kerja disampaikan kepada sekretariat daerah melalui bagian hukum, kemudian sekretariat daerah menugaskan kepada biro hukum untuk melakukan harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan.
3. Biro hukum atau bagian hukum akan mengundang pimpinan unit kerja maupun unit kerja yang lain untuk menyempurnakan konsep peraturan daerah yang diajukan.
4. Bagian hukum menyusun penyempurnaan (konsep final) untuk diteruskan kepada kepala daerah kemudian kepala daerah mengadakan pemeriksaan dengan dibantu sekretaris daerah.
5. Konsep Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh kepala daerah berubah menjadi Rancangan peraturan daerah.

---

<sup>87</sup> *Ibid*

6. Rancangan peraturan daerah disampaikan kepala daerah kepada ketua DPRD disertai pengantar untuk memperoleh persetujuan dewan.

Inisiatif penyusunan pembentukan Rancangan peraturan daerah (Raperda) juga dapat berasal dari DPRD, hal tersebut diatur dalam Tata Tertib DPRD. Secara garis besar peraturan Tata Tertib DPRD menyatakan bahwa:<sup>88</sup>

1. Usul prakarsa dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya lima orang anggota DPRD.
2. Usul prakarsa dalam bentuk Rancangan peraturan daerah tersebut yang disertai penjelasan secara tertulis yang selanjutnya diberi nomor urut oleh sekretariat DPRD. Oleh pimpinan DPRD kemudian dibawa kedalam rapat paripurna DPRD setelah mendapat pertimbangan Panitia Musyawarah.
3. Pembahasan usul prakarsa dalam sidang-sidang DPRD dilakukan oleh anggota DPRD yang lain, Kepala Daerah dan juga jawaban dari pengusul. Selanjutnya pembicaraan diakhiri dengan keputusan anggota DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD.
4. Tata cara pembahasan Rancangan peraturan daerah berdasarkan usul DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan Rancangan peraturan daerah atas prakarsa Kepala Daerah.

Terlepas dari siapa yang mengajukan inisiatif atas pembuatan Rancangan peraturan daerah, apabila suatu Rancangan peraturan daerah (Raperda) telah disetujui dan disahkan menjadi Peraturan Daerah (Perda), maka Peraturan Daerah (Perda) yang telah disahkan harus diundangkan dengan

---

<sup>88</sup> *Ibid*, hlm.195

menempatkannya dalam lembaran daerah yang dilakukan oleh sekretaris daerah. Untuk Peraturan daerah yang bersifat mengatur setelah diundangkan dalam lembaran daerah harus didaftarkan kepada pemerintah untuk perda propinsi dan kepada gubernur untuk perda kabupaten/kota. Pengundangan Peraturan Daerah (Perda) dalam lembaran daerah menandai Perda telah sah untuk diberlakukan dan masyarakat wajib untuk mematuhi dan melaksanakannya.<sup>89</sup>

Apabila dilihat dari sisi politik dapat dikatakan bahwa suatu Peraturan daerah (Perda) adalah produk hukum legislatif daerah. Maka peraturan daerah pada suatu daerah akan kental diwarnai kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan politik pada suatu daerah tersebut.<sup>90</sup> Pemerintah daerah dalam merumuskan suatu kebijakan kadang kala bukanlah untuk mengekspresikan suatu harapan yang penuh dari suatu kepentingan tertentu melainkan cenderung mengumpulkan berbagai prefensi daripada untuk mengekspresikan suatu harapan yang penuh dari suatu sektor lain.<sup>91</sup> Suatu kebijakan biasanya diterima sebagai suatu hasil keputusan bersama yang dikaitkan secara khusus dengan pembuatannya sehingga penyusunannya harus melalui proses yang panjang dan berkaitan dengan aspek kepentingan dan kewenangan.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> *Ibid*, hlm. 95

<sup>90</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2001, hlm.9

<sup>91</sup> Satya Arianto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, PSH Tata Negara FH UI, 2005, hlm.263

<sup>92</sup> Sunoto, *Analisis Kebijakan dalam Pembangunan Berkelanjutan*, Kantor Menteri Lingkungan Hidup, 1997, hlm. 10

Suatu Peraturan daerah (Perda) setelah dibentuk oleh pemerintah daerah dan memenuhi syarat-syarat pembentukan dan memperoleh pengesahan, maka dapat diberlakukan. Pemberlakuan peraturan daerah (Perda) ini melalui pengumuman dalam lembaran daerah. Pengumuman atau pengundangan peraturan daerah dilakukan agar dapat dilaksanakan dan mempunyai kekuatan hukum untuk dilaksanakan dan berlaku dan mengikat secara umum. Apabila dalam pelaksanaannya mendatangkan persoalan, maka sebuah peraturan daerah (Perda) dapat dilakukan pengujian. Pengujian terhadap Peraturan daerah (Perda) dilakukan, sebagaimana diberlakukan terhadap peraturan perundang-undangan pada umumnya. Pengujian dimaksud dilakukan baik secara formal maupun secara materil.

### **C. TEORI KEWENANGAN**

Kewenangan merupakan bagian yang sering berada dan berkaitan dalam Hukum pemerintahan, Hukum administrasi negara, dan Hukum tata negara. Istilah kewenangan atau wewenang pada umumnya berkaitan dengan kekuasaan, bahkan kewenangan dan kekuasaan sering kali dianggap sama, dan juga istilah kewenangan dan kekuasaan sering tertukar. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah.<sup>93</sup> Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang atau manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa

---

<sup>93</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu ... op.cit*, hlm.35-36

sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.<sup>94</sup>

Sementara Kewenangan sering juga disamakan dengan wewenang, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>95</sup> Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.<sup>96</sup> Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama maknanya dengan kekuasaan (*macht*). “Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam konteks hukum, wewenang sekaligus dimaknai sebagai hak dan kewajiban (*rechten and plichten*)”.<sup>97</sup>

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta

---

<sup>94</sup> *Ibid*

<sup>95</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

<sup>96</sup> Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

<sup>97</sup> Bagir Manan, *Dasar – Dasar ... op.cit*, hlm.9.

standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>98</sup> Menurut Philipus M. Hadjon wewenang dapat diperoleh melalui 3(tiga) cara atau sumber yakni atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>99</sup>

Kewenangan atribusi adalah cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewengannya wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Atribusi merupakan cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan.<sup>100</sup> Atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu Pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut. Kewenangan atribusi hanya dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam hal pembentukan undang-undang.

Kewenangan delegasi adalah penyerahan wewenang oleh organ pemerintah kepada organ pemerintahan lain.<sup>101</sup> Penyerahan wewenang delegasi dilakukan oleh pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Pendelegasian dalam pengertian hukum publik adalah tindakan hukum pemangku sesuatu wewenang kenegaraan. Pendelegasian merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang

---

<sup>98</sup> *Loc.cit*

<sup>99</sup> Philipus M. Hadjon, *Hukum... op.cit*, hlm.140.

<sup>100</sup> *Ibid*, hlm 15.

<sup>101</sup> *Ibid*, hlm.9.



tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima mendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan.<sup>102</sup>

Kewenangan mandat adalah wewenang yang diperoleh dengan cara pelimpahan wewenang dari organ negara kepada organ negara lainnya. Menurut Van Wijk/Willem Konijnenbelt, mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (*mandaat een bestuurorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander*).<sup>103</sup> Pada mandat tidak ada penyerahan wewenang, hanya ada suatu bentuk perwakilan atau mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja mandat, tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga bisa memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat. Sehingga, secara yuridis formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

Awal perubahan penataan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana daerah diberi kewenangan untuk menyelenggarakan seluruh fungsi pemerintahan sendiri secara mandiri. Kewenangan tersebut dilaksanakan adalah berdasarkan asas desentralisasi, asas

---

<sup>102</sup> Heinrich Triepel, *Model Pembagian Urusan... op.cit*, hlm. 104.

<sup>103</sup> *Loc.cit*

dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.<sup>104</sup> Peletakan kewenangan dan penyelenggaraan otonomi daerah adalah bertujuan untuk mendorong upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal serta memperhatikan potensi dan keberagaman daerah. Oleh karena itulah daerah diberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab sehingga memberi peluang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah.<sup>105</sup>

Sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV-2016, peraturan perundang-undangan terkait otonomi daerah di Indonesia mengenal dua macam kewenangan pengawasan terhadap Peraturan Daerah, yaitu kewenangan pengawasan oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dan melalui persidangan di Mahkamah Agung. Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah dapat dikategorikan sebagai *executive review* sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung disebut *judicial review*.<sup>106</sup>

Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri memperoleh kewenangan mengawasi Peraturan Daerah (Perda) berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. *Executive review* terhadap Peraturan Daerah (Perda) dilakukan secara berjenjang, yaitu

---

<sup>104</sup> Heinrich Triepel, dalam Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota*. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta, 2002. hlm.

100

<sup>105</sup> *Ibid*

<sup>106</sup> *ibid*

Peraturan daerah (Perda) tingkat Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat, dan Peraturan daerah (Perda) tingkat Propinsi di *review* oleh Pemerintah Pusat yaitu Menteri Dalam Negeri.

Kewenangan Mahkamah Agung menguji Peraturan Daerah (Perda) berdasarkan pada kedudukannya sebagai pemegang kekuasaan kehakiman yang dapat menguji Peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatur, bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang.

Ketentuan tentang pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang oleh Mahkamah Agung juga diatur kembali melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang telah diubah beberapa kali, dan yang terakhir kali dibuahkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2005 dan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009. Adapun ketentuan yang termuat pada Pasal 31 mengatur:

1. Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.
2. Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

3. Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.
4. Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Melalui Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV-2016, yang menghapus kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Peraturan Daerah Tingkat Provinsi dan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah Tingkat Kabupaten/Kota, maka kewenangan Menteri dalam negeri (Mendagri) hanyalah sebatas kewenangan pengawasan dan evaluasi Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan Daerah yang tidak berujung pada pembatalan.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3), Pasal 249 Ayat (1) Huruf j memberikan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) kewenangan untuk melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap Rancangan peraturan Daerah (Raperda) dan Peraturan Daerah (Perda), maka yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan Peraturan Daerah (Perda) tidak hanya dimiliki oleh Pemerintah pusat yang diwakili oleh

Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan Mahkamah Agung (MA) saja tetapi juga dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

#### **D. TEORI PENGAWASAN**

Peraturan daerah (Perda) adalah wujud dari penyelenggaraan daerah otonom yang memiliki kewenangan dan mampu mengurus menyelenggarakan rumah tangganya sendiri tanpa campur tangan dari pusat. Walaupun memiliki kewenangan otonom yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri tidaklah berarti daerah tersebut benar-benar bebas melaksanakan kewenangannya. Tetapi pemerintah pusat tetap memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah, sebagaimana pendapat Bagir Manan bahwa Pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi.

Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di suatu pihak dan pengawasan di pihak lain merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (desentralisasi). Kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa sistem pengawasan.<sup>107</sup> Pengawasan merupakan proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau

---

<sup>107</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar.... Op.cit*, hlm. 153

diselenggarakan dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintah. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan di mana letak ketidaktepatan atau kekeliruan dan apakah sebab-sebabnya.<sup>108</sup>

Dalam perspektif islam, pengawasan adalah satu cabang dari amar ma'ruf nahi munkar dalam politik dan perkara-perkara umum. Prinsip amar ma'ruf nahi munkar yang merupakan tujuan dari semua kewenangan dalam islam, sebagaimana yang dikatakan oleh Ibnu Timiyah: "Semua kewenangan dalam islam tujuannya hanyalah amar ma'ruf nahi munkar", pada hakikatnya tersymbol dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan berarti mewujudkan partisipasi politik rakyat dalam segala perkara-perkara umum dan juga dalam hukum, berawal dari kewajiban memberikan nasihat yang mana itu telah diperintahkan oleh Rasulullah saw, dalam sebuah hadits yang masyhur: "agama adalah nasihat (ketulusan) kepada Allah, kepada Rasulullah dan kepada pemimpin-pemimpin kaum muslimin juga kepada seluruh kaum muslimin". Dan firman Allah SWT dalam Al-quran Surah An-Nisa Ayat 58-59:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi maha melihat."

---

<sup>108</sup> Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi.... Op.cit*, hlm. 84

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya, dan ulil amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”

Mengenai pengawasan terhadap sebuah Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda) ini diatur didalam beberapa peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Mahkamah Agung dan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3). Pengawasan terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda) juga dilakukan melalui beberapa sistem pengawasan, yaitu sistem pengawasan internal dan sistem pengawasan eksternal.<sup>109</sup>

Sistem pengawasan internal dapat dilakukan secara internal, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pembentuk produk hukum. Pengawasan yang diberikan kepada lembaga pembentuk produk hukum, maka pengawasan tersebut dikenal dengan istilah *legislative review*, dan juga pengawasan oleh lembaga eksekutif, yang dikenal dengan istilah *executive review*.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.156

<sup>110</sup> *Ibid*

Pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah meliputi pengawasan umum, pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan umum adalah kewenangan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam hal pengawasan secara umum termasuk pengawasan terhadap Peraturan daerah (Perda) ada dikenal dengan istilah preventif yang mempunyai makna suatu tindakan bersifat pencegahan artinya sebelum suatu Peraturan daerah (Perda) diberlakukan maka dilakukan pengawasan dalam bentuk pencegahan agar Peraturan daerah (Perda) yang bersangkutan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip umum pembentukan peraturan daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat atasnya dan kepentingan umum.<sup>111</sup>

Pengawasan preventif adalah pengawasan terhadap produk hukum oleh pemerintah, pengawasan berupa pemberian persetujuan (*approval*) atau pembatalan atau penangguhan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang mengatur mengenai hal seperti Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk Rancangan peraturan daerah (Raperda) provinsi, dan oleh Gubernur untuk Rancangan

---

<sup>111</sup> H.R.W. Gokkel dan N. Van der Wal, *Juridisch Latijn*, H.D. Tjeenk Willink, Groningen, 1971, diterjemahkan oleh S. Adiwinta, *Istilah Hukum: Latin – Indonesia*, Intermedia, Cet. Kedua, Jakarta, 1986, hlm. 78.



peraturan daerah (Raperda) kabupaten/kota.<sup>112</sup> Jadi dapat diartikan pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat (Mendagri atau Gubernur) melalui konsultasi atau fasilitasi atau evaluasi terhadap Rancangan peraturan daerah sebelum disahkan oleh kepala daerah (*executive preview*).

Menurut King Faisal Sulaiman, alasan mendasar Pemerintah melakukan evaluasi terhadap suatu Raperda sebelum Raperda tersebut ditetapkan menjadi Peraturan Daerah khususnya Raperda tentang APBD, perubahan APBD, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Raperda tentang tata ruang daerah antara lain:<sup>113</sup>

- a) Pemerintah berusaha agar Raperda tidak mengabaikan kepentingan umum;
- b) Menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
- c) Mengharmosasikan dan menyesuaikan dengan peraturan daerah lainnya.

Pengawasan preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) hanya terbatas pada konsep yang bersifat administratif evaluasi (*evaluative administrative*) saja. Dilakukannya pengawasan preventif adalah karena banyak unit-unit Pemerintahan daerah yang tidak menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Raperkada) untuk dievaluasi sebelum

---

<sup>112</sup> King Faisal, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 107

<sup>113</sup> *Ibid*, hlm. 108

memperoleh pengarahannya.<sup>114</sup> Pengawasan preventif adalah bentuk pengendalian kebijakan yang ditempuh oleh pemerintahan daerah.

Pengawasan represif adalah pengawasan terhadap produk hukum daerah oleh pemerintah yang berwujud pada penundaan (*sciorsing*) atau pembatalan (*vernietinging*) terhadap setiap produk hukum daerah yang telah diundangkan atau ditetapkan. Pengawasan represif ini berkenaan dengan pembentukan suatu Peraturan daerah yang didasarkan pada syarat formil pembentukan dan pengesahan, serta pemberlakuan suatu Peraturan daerah (Perda) sesuai secara legal formal. Pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum (*rechtsgevolgen*) baik dalam bidang otonomi maupun dalam tugas pembantuan. Pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan maupun penangguhan (*sciorsing*) terhadap produk-produk hukum daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>115</sup> Pengujian terhadap Peraturan daerah (Perda) dapat dilakukan, sebagaimana diberlakukan terhadap peraturan perundang-undangan pada umumnya.

Jadi dapat diartikan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah pusat melalui klarifikasi terhadap Peraturan daerah (Perda) yang telah disahkan dan diundangkan (*executive review*) oleh lembaga peradilan yaitu Mahkamah Agung (MA) melalui pengujian Peraturan daerah (*judicial review*).

---

<sup>114</sup> *Ibid*, hal 109

<sup>115</sup> Ni'matul Huda, *Problematika.... Op.cit*, hlm.70

*Judicial review* adalah pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. *Judicial review* merupakan kewenangan Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga pelaku kekuasaan kehakiman yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 24A Ayat (1) menyatakan: “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang”.<sup>116</sup>

Selanjutnya Pasal 11 Ayat (2) huruf b dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan: “Menguji peraturan perundangundangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”.<sup>117</sup> Dan juga diatur dalam Pasal 31 dan 31A Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Ketentuan Pasal 31 berbunyi “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang”, Pasal 31A Berbunyi “Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan atas alasan bertentangan dengan peraturan-undangan yang lebih tinggi”.

---

<sup>116</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 24A ayat (1)

<sup>117</sup> Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Menurut Jimly Asshiddiqie, upaya pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dapat dikatakan sebagai upaya pengujian legalitas (*legal review*). Oleh karena itu pengujian norma hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) adalah pengujian legalitas peraturan (*judicial review on the legality of regulation*).<sup>118</sup> Bila ditinjau dari jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka Mahkamah Agung memiliki kewenangan menguji terhadap:

1. Peraturan Pemerintah;
2. Peraturan Presiden;
3. Peraturan Daerah Provinsi; dan
4. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (6) dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan daerah (Perda) adalah merupakan produk hukum daerah. Dalam hirarki Peraturan daerah (Perda) merupakan peraturan perundang-undangan yang termasuk didalam obyek *judicial review*. Oleh karena itu Mahkamah Agung (MA) berwenang untuk menguji produk hukum daerah terhadap Undang-Undang. Mahkamah Agung (MA) melaksanakan kekuasaan kehakiman yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan konflik norma yang timbul dari lahirnya suatu produk hukum di bawah undang-undang, termasuk Peraturan daerah (Perda). Mahkamah Agung (MA) dalam menjalankan kewenangan pengujian

---

<sup>118</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Watampone Press, Jakarta, 2005, Hlm. 98

materil bersifat pasif, artinya Mahkamah Agung (MA) sifatnya menunggu permohonan keberatan yang diajukan oleh para pihak yang hak-haknya dirugikan dengan diberlakukan peraturan-peraturan di bawah undang-undang.

Pembatalan produk hukum daerah adalah merupakan bentuk pengawasan terhadap produk hukum daerah yang dihasilkan oleh pemerintahan daerah agar tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Mengatur yang pada intinya mengemukakan bahwa Peraturan daerah (Perda) disampaikan kepada Pemerintah pusat selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan. Ketentuan dan model pengawasan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah menunjukkan bahwa model pengawasan preventif terhadap suatu produk hukum daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah masih dianut oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tidak secara rinci mengatur pola pengawasan pada produk hukum daerah yang menekankan pada pengesahan Peraturan daerah (Perda). Apabila dicermati pengawasan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, lebih menekan pada bentuk pengawasan represif.<sup>119</sup>

Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak mengatur tentang pengawasan preventif terhadap Peraturan daerah (Perda). Menurut Ni'matul Huda, pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang

---

<sup>119</sup> Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta 2008, hlm.48

dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat meliputi.<sup>120</sup>

- a) Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; dan
- b) Pengawasan terhadap produk hukum daerah dalam hal ini Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh aparat pengawasan internal pemerintah yang dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>121</sup> Pasal 145 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menyatakan bahwa, Peraturan daerah (Perda) disampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah Peraturan daerah (Perda) ditetapkan. Peraturan daerah (Perda) dimaksud apabila dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah. Keputusan pembatalan suatu peraturan daerah (Perda) ditetapkan dengan Peraturan Presiden (Perpres) dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak Peraturan daerah (Perda) diterima. Dari sejak Peraturan daerah (Perda) di terima dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Peraturan daerah (Perda) tersebut dan selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah mencabut Peraturan daerah (Perda) yang telah dibatalkan oleh Pemerintah.

Apabila pemerintahan daerah (provinsi/kabupaten/kota) tidak dapat menerima putusan tersebut dengan alasan yang dapat dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan, maka kepala daerah dapat mengajukan

---

<sup>120</sup> Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FHUII Press, Yogyakarta, hlm.118

<sup>121</sup> *Ibid*

keberatan kepada Mahkamah Agung (MA). Apabila keberatan dapat diterima oleh Mahkamah Agung (MA) dan mengabulkan secara keseluruhan atau sebagian, putusan Mahkamah Agung (MA) tersebut menyatakan bahwa Peraturan Presiden (Perpres) tidak dapat berlaku lagi atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Pemerintah untuk membatalkan Peraturan daerah (Perda), maka Peraturan daerah (Perda) tersebut tetap berlaku. Dan apabila keberatan datang dari Bupati atau Wali Kota disampaikan kepada Menteri melalui pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung (MA) sebagai bentuk upaya hukum terakhir. Menurut Ni'matul Huda, upaya hukum terakhir yang diajukan kepada Mahkamah Agung (MA) agak kurang tepat, karena proses hanya perpanjang birokrasi serta menguras biaya terlalu tinggi.<sup>122</sup>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk mengevaluasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pasal 185 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatakan bahwa rancangan peraturan daerah provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disetujui bersama dan rancangan peraturan gubernur sebelum ditetapkan oleh Gubernur disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk dievaluasi. Hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) disampaikan kepada daerah dalam waktu paling

---

<sup>122</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm.195

lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) diterima.



**BAB III**

**ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN DPD DALAM MELAKUKAN  
PENGAWASAN TERHADAP RAPERDA DAN PERDA MENURUT  
UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, DPR, DPD  
DAN DPRD**

**A. Kewenangan DPD Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Raperda dan Perda Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD**

Republik Indonesia sejak semula meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara. otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Daerah-daerah otonom bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri sepanjang tidak menyangkut urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sebagai pedoman atau aturan mengenai kewenangan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan potensi daerah masing-masing, pemerintah daerah otonom menuangkannya dalam sebuah bentuk peraturan daerah. Adapun lingkup wewenang membentuk Peraturan daerah (Perda) ditentukan bahwa Peraturan daerah (Perda) mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang pembantuan.

Keberadaan Peraturan daerah (Perda) dalam peraturan perundang-undangan sudah diatur dalam Pasal 18 Ayat (6) Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menetapkan Peraturan daerah (Perda) dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan

tugas pembantuan. Posisi Peraturan daerah (Perda) semakin sentral dengan adanya penegasan yang memperjelas keberadaannya dalam pelaksanaan otonomi daerah. Penegasan posisi perda dapat dilihat dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Perundangan dimana dalam Undang-undang ini memasukkan Peraturan daerah (Perda) kedalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sebagai salah satu produk hukum yang masuk kedalam hierarki peraturan perundang-undangan, muatan isi dari Peraturan daerah (Perda) tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Sebagai cara untuk menghindari agar muatan isi peraturan daerah tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka diperlukan sebuah mekanisme pengawasan.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah 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. Aturan ini kembali dimasukkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. 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 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

daerah. Kewenangan pengawasan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah ini merupakan konsekuensi dari bentuk negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia.

Munculnya aturan mengenai kewenangan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dalam membatalkan Peraturan daerah (Perda) ini sempat membuat keramain di publik, terlebih setelah Undang-undang ini lahir, 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 kompeisi meningkatkan investasi.<sup>123</sup> Selain itu ribuan Peraturan daerah (Perda) yang dibatalkan tersebut dianggap menghambat semangat kebhinekaan dan persatuan dalam berbangsa dan bernegara. Ribuan Peraturan daerah (Perda) yang dianggap 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.<sup>124</sup>

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga perwakilan negara yang merupakan representasi penduduk dalam satu wilayah yang akan mewakili

---

<sup>123</sup> Dikutip dari kemendagri.go.id  
<http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presiden-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah> diakses pada tanggal 17-08-2018 pukul 21.49

<sup>124</sup> Dikutip dari hukumonline.com  
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t575ea1862a089/3143-perda-bermasalah-dibatalkan--ini-penjelasan-presiden>. Diakses pada tanggal 17-08-2018 pukul 22.49

kepentingan-kepentingan daerah dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik tingkat nasional. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia yang tujuan awalnya menganut *unicameral* menjadi *bicameral* yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan menganut sistem *bicameral* diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas dan secara seimbang.<sup>125</sup>

Apabila dilihat kembali dari dasar pertimbangan teoritis atau filosofis dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah untuk menciptakan mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi atau membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*check and balances*) antar cabang kekuasaan negara dan antar lembaga legislatif. Dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diperuntukan untuk menciptakan *bicameral system* yang kuat. Tetapi Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) justru membatasi kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang sebatas hanya untuk pengajuan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang yang terkait dengan daerah.<sup>126</sup>

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, pertimbangan atau pembahasan dan pengawasan. Tiga fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ini bersifat terbatas, karena fungsi-fungsi

---

<sup>125</sup> Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm.27

<sup>126</sup> *Ibid*

tersebut terbatas pada bidang-bidang tertentu saja yang menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam bidang legislasi adalah sebatas mengusulkan dan membahas beberapa rancangan undang-undang tanpa ikut dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki kewenangan penuh dalam bidang legislasi. Maka dalam bidang legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya sebagai penunjang terhadap fungsi legislasi yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sehingga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya sebagai *co-legislator* di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam hal ini terlihat jelas bahwa selama ini Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga perwakilan daerah di pusat tidak memiliki kewenangan produk legislasi.<sup>127</sup>

Hal tersebut berimplikasi pada kecilnya kewenangan dan peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses legislasi. Tetapi dalam bidang pengawasan peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) bersifat utama. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penghapusan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonom lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama. Walaupun dibidang pengawasan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) bersifat utama tetapi tetap saja hasil dari pengawasan tersebut

---

<sup>127</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 78.

nantinya diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk jadi bahan pertimbangan agar ditindaklanjuti.<sup>128</sup>

Pada bulan Maret Tahun 2018, 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) resmi diberlakukan. Berlakunya Undang-Undang tersebut membuat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mendapat tambahan kewenangan baru yang diatur dalam Pasal 249 Ayat (1), yaitu:<sup>129</sup>

- a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;

---

<sup>128</sup> Miki Pirmansyah, “*Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia*”, Jurnal Hukum, hlm. 180-181

<sup>129</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 249 ayat (1)

- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai pertimbangan untuk ditindak lanjuti;
- g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan Negara dari Badan Pemeriksa Keuangan sebagai bahan untuk membuat pertimbangan kepada Dadan Perwakilan Rakyat tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. Memberi pertimbangan kepada Dadan Perwakilan Rakyat dalam memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- i. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dan;
- j. Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.

Dapat dilihat pada huruf j dikatakan bahwa fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yaitu, “Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah”, yang artinya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda). Namun dalam Pasal tersebut tidak dijelaskan secara rinci atau mendetail tentang bagaimana bentuk pengawasan dan bagaimana sifat hasil pengawasan yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda).

Disisi lain pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV-2016 yang menyatakan inkonstitusional kaidah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk dapat membatalkan suatu Peraturan daerah (Perda). Sehingga Menteri Dalam Negeri (Mendagri) hanyalah berwenang untuk melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda) seperti yang diatur dalam Pasal 245 Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah.

Pasca berlakunya Pasal 249 Ayat (1) Huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV-2016, maka Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Pemerintah Pusat yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) memiliki fungsi dan kewenangan yang sama dalam hal pengawasan dan evaluasi terhadap Rancangan peraturan daerah (Rapaerda) dan Peraturan Daerah (Perda). Putusan tersebut berimplikasi membuat adanya potensi konflik dan tumpang tindihnya kewenangan dalam melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap Rancangan peraturan daerah (Rapaerda) dan Peraturan Daerah (Perda) antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Karena Berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, suatu Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh



Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah harus mendapatkan nomor register dari Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk Peraturan daerah provinsi atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk Peraturan daerah kabupaten/kota sebelum diundangkan dalam lembaran daerah.

Pemerintah Daerah nantinya akan dibuat terhambat apabila hasil pengawasan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) saling bertentangan. Karena dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 249 Ayat (1) tidak ada aturan yang jelas yang mengatur mengenai ruang lingkup pengawasan, hasil pengawasan dan bentuk atau kekuatan hukum pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Mengenai mekanisme, ruang lingkup pengawasan dan hasil pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda) pun tidak diatur dalam konstitusi Undang-Undang Dasar 1945. Karena dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22D yang berbunyi sebagai berikut:<sup>130</sup>

- (1) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan

---

<sup>130</sup> UUD NRI 1945 Pasal 22D

sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

- (2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ikut membahas 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, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPR) atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama; dan
- (3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan 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 (DPR) sebagai bahan pertimbangan untuk di tindaklanjuti.

Dari pasal tersebut menjelaskan bahwa wewenang pengawasan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya sebatas yang berkaitan dengan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama saja tidak untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah (Raperda) dan peraturan daerah (Perda) seperti yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

Dalam konteks pengawasan terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda) dikenal dua macam pengawasan yaitu

pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif adalah tindakan yang bersifat pencegahan, artinya pengawasan yang dilakukan sebelum peraturan itu diberlakukan. Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang bersifat penangguhan, penundaan, dan pembatalan, artinya pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah peraturan tersebut disahkan.<sup>131</sup>

Dalam hal pengawasan preventif terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda) kewenangan tersebut dimiliki oleh Pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri (Mendagri) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 91 Ayat (2) Huruf e, Pasal 245 Ayat (1) dan Ayat (3) dan juga oleh Dewan perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 249 Ayat (1) Huruf j.<sup>132</sup>

Dan dalam hal pengawasan represif dapat dilakukan dengan *eksekutif review* dan *judicial review*, tetapi pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV-2016 kewenangan pengawasan represif dimiliki oleh Mahkamah Agung (MA). Hanya Mahkamah Agung (MA) yang mempunyai wewenang untuk melakukan penangguhan, penundaan dan pematalan terhadap suatu Peraturan daerah

---

<sup>131</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005. Hlm. 39

<sup>132</sup> Victor Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993. Hlm. 53

(Perda). Sebenarnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga mempunyai kewenangan represif tetapi tidak sampai tahapan pengambilan keputusan atau pembatalan.<sup>133</sup>

Dalam pengawasan terhadap Peraturan daerah (Perda) terdapat dua tolak ukur yang dapat dilakukan, yaitu apabila peraturan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau bertentangan dengan kepentingan umum. Maksud dari bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi adalah apabila muatan peraturan daerah menyimpang atau bertentangan terhadap peraturan yang lebih tinggi hierarkinya. Dan maksud bertentangan dengan kepentingan umum dari definisi Undang-Undang Pemerintahan daerah adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.<sup>134</sup>

Berkaitan dengan kewenangan pengawasan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap Peraturan daerah (Perda) secara preventif dan represif. Maka dapat disimpulkan beberapa hal-hal yang harus diperhatikan dalam kewenangan pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tersebut. Dapat dilihat kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap Peraturan daerah

---

<sup>133</sup> Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945, Sinar Harapan, 1994, Jakarta. hlm. 67

<sup>134</sup> A. Zakarsi, "Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah", Jurnal Ilmu Hukum, Hlm. 51

(Perda), dapat dikatakan bertentangan dengan konstitusi. Karena berdasarkan Pasal 22D Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi:

“Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.”

Berdasarkan pasal tersebut objek pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terbatas hanya pada pelaksanaan Undang-Undang yang terkait dengan daerah tetapi tidak jelas sejauh mana suatu Undang-Undang diterapkan, sehingga fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak menyentuh materi muatan peraturan pelaksanaan Undang-Undang. Kewenangan pembentukan perda tidak hanya merupakan pelaksanaan Undang-Undang karena diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam konstitusi yaitu Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juncto Pasal 236 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa Peraturan daerah (Perda) memuat materi muatan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, kondisi khusus daerah, dan/atau penjabaran lebih lanjut ketentuan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kemudian, Undang-Undang Dasar 1945 telah mengatur tentang cara atau jalur pengujian peraturan perundang-undangan. Yang pertama adalah melalui

*judicial review* pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dan yang kedua adalah Pengujian Peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang oleh Mahkamah Agung (MA). Apabila dilihat dalam Berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan daerah (Perda) adalah termasuk dalam peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang, sehingga Peraturan daerah (Perda) hanya dapat diuji oleh Mahkamah Agung (MA). Hal ini nantinya juga akan menimbulkan benturan kewenangan antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Mahkamah Agung (MA).

Posisi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga negara sama sejajar seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang tunduk terhadap konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, namun melihat dari fungsi dan kewenangannya yang di atur dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945, kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memang sangatlah terbatas dan dapat dikatakan hanya sebagai penunjang tugas dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dilihat dari tujuan awal pembentukannya, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ditujukan sebagai Lembaga Perwakilan yang merupakan wakil atau representatif dari rakyat untuk menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah. Oleh karena itu dalam hal pengawasan terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda) berdasarkan Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945, Dewan

Perwakilan Daerah (DPD) tidaklah memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda), pengawasan tersebut seharusnya hanya diberikan kepada pemerintah pusat dalam hal ini yaitu Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Karena berdasarkan hierarkhinya memang seharusnya pemerintah pusat melakukan pengawasan kepada pemerintah daerah melalui beberapa macam pengawasan yaitu, pengawasan umum, pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan-pengawasan oleh pemerintah pusat ditujukan untuk memperkuat sistem desentralisasi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terkadang memiliki kehendak tersendiri untuk mengatur urusannya sendiri maka dari itu pengawasan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sangat penting untuk terciptanya keselarasan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat agar tetap dalam bingkai negara kesatuan. Disitulah seharusnya peran penting Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk menjadi penyeimbang antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat agar tetap terjaganya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **B. Implikasi Kewenangan DPD Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Raperda dan Perda**

Suatu keputusan atau peraturan yang dibuat pasti memiliki dampak positif dan negatif, dengan bertambahnya kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3) membuat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dari sisi positif sebagai lembaga negara yang sebelumnya hanya dipandang sebagai penunjang (*auxiliary*) tugas dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sekarang mendapatkan penguatan fungsi dan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Rancangan peraturan (Raperda) daerah dan Peraturan daerah (Perda), tidak lagi hanya melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Rancangan undang-undang mengenai otonomi daerah saja.

Kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah (DPD) saat ini membuat tugas dari Pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri (Mendagri) lebih terbantu untuk melakukan pengawasan terhadap Rancangan peraturan (Raperda) daerah dan Peraturan daerah (Perda). Hasil pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) akan membuat pengawasan menjadi lebih detail karena dilakukan oleh dua instrumen negara dan hasil dari pengawasan yang dilakukan akan membuat banyak opsi sebagai bahan pertimbangan sebelum disahkan.

Namun bertambahnya kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018



tentang Tentang Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3) membuat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga memiliki sisi negatif atau memiliki problematika. 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). Kembarnya kewenangan yang dimiliki antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) kedepannya dikhawatirkan akan menimbulkan benturan atau konflik kewenangan.

Hal tersebut sangat dimungkinkan terjadi dikarenakan belum ada aturan yang jelas dan tegas mengenai bagaimana mekanisme atau mekanisme pengawasan yang seperti apa yang dapat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dan juga belum ada aturan yang jelas dan tegas mengenai bagaimana kekuatan hukum atau implikasi dari hasil pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sedangkan mengenai bagaimana mekanisme atau pengawasan yang seperti apa yang dilakukan oleh Pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri (Mendagri) terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda) telah secara jelas dan tegas diatur yaitu dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV-2016 yang menyatakan kewenangan pengawasan represif dimiliki oleh Mahkamah Agung (MA).

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri (Mendagri) terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda) dapat dilakukan dengan pengawasan preventif dan pengawasan represif.

Pengawasan preventif adalah pengawasan terhadap produk hukum oleh pemerintah, pengawasan berupa pemberian persetujuan (*approval*) atau pembatalan atau penangguhan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang mengatur mengenai hal seperti Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk Rancangan peraturan daerah (Raperda) provinsi, dan oleh Gubernur untuk Rancangan peraturan daerah (Raperda) kabupaten/kota. Jadi dapat diartikan pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat (Mendagri atau Gubernur) melalui konsultasi atau fasilitasi atau evaluasi terhadap Rancangan peraturan daerah sebelum disahkan oleh kepala daerah (*executive preview*). Tetapi Pengawasan preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) hanya terbatas pada konsep yang bersifat administratif evaluasi (*evaluative administrative*) saja. Dilakukannya pengawasan preventif adalah karena banyak unit-unit Pemerintahan daerah yang tidak menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Raperkada) untuk

dievaluasi sebelum memperoleh pengarahannya. Pengawasan preventif adalah bentuk pengendalian kebijakan yang ditempuh oleh pemerintahan daerah.<sup>135</sup>

Dan pengawasan represif adalah pengawasan terhadap produk hukum daerah oleh pemerintah yang berwujud pada penundaan (*sciorsing*) atau pembatalan (*vernietiging*) terhadap setiap produk hukum daerah yang telah diundangkan atau ditetapkan. Pengawasan represif ini berkenaan dengan pembentukan suatu Peraturan daerah yang didasarkan pada syarat formil pembentukan dan pengesahan, serta pemberlakuan suatu Peraturan daerah (Perda) sesuai secara legal formal. Pengawasan represif ini dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum (*rechtsgevolgen*) baik dalam bidang otonomi maupun dalam tugas pembantuan. Pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan maupun penangguhan (*sciorsing*) terhadap produk-produk hukum daerah apabila dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengujian terhadap Peraturan daerah (Perda) dapat dilakukan, sebagaimana diberlakukan terhadap peraturan perundang-undangan pada umumnya. Jadi dapat diartikan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah pusat melalui klarifikasi terhadap Peraturan daerah (Perda) yang telah disahkan dan diundangkan (*executive review*) oleh lembaga peradilan yaitu Mahkamah Agung (MA) melalui pengujian Peraturan daerah (*judicial review*).<sup>136</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan

---

<sup>135</sup> Ni'matul Huda, *Urgensi Judicial Review Dalam Tata Hukum Indonesia*, Jurnal Hukum, Edisi No.1 Vol.15, 2008, hlm. 110

<sup>136</sup> *Loc.cit.*, hlm. 63

kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk mengevaluasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pasal 185 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatakan bahwa Rancangan peraturan daerah provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disetujui bersama dan Rancangan peraturan gubernur sebelum ditetapkan oleh Gubernur disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk dievaluasi. Hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) disampaikan kepada daerah dalam waktu paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) diterima.

Dari penjelasan diatas maka dapat dilihat bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah pusat yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda) memiliki aturan yang jelas dan tegas yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Apabila tidak secepatnya dibuat aturan yang jelas mengenai detail bagaimana mekanisme dan hasil evaluasi atau pengawasan terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda) yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) nantinya akan menghambat perkembangan dan pertumbuhan yang berkaitan dengan daerah dan merugikan daerah. Dan akan mengakibatkan timbulnya dualisme pengawasan antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan pemerintah pusat.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan analisis pembahasan diatas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) Pasal 249 Ayat (1) huruf j bertentangan dengan konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22D Ayat (3) yang mengatur bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya berwenang melakukan pengawasan terkait pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Tidak mengatur tentang pengawasan terhadap terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan Daerah (Perda) seperti yang diatur dalam Pasal 249 Ayat (1) huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018.
2. Kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam hal pengawasan terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan Daerah (Perda) akan menimbulkan dualisme pengawasan yakni antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan pemerintah pusat yang

diwakili oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Karena nantinya hasil dari pengawasan dan evaluasi terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) yang didapat oleh Pemerintah daerah akan menghasilkan 2 hasil pengawasan dan evaluasi. Karena dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) Pasal 249 Ayat (1) huruf j, tidak diatur secara jelas dan detail tentang bagaimana mekanisme dan implikasi atau kekuatan hukum hasil pengawasan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

3. Disahkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) Pasal 249 Ayat (1) huruf j, implikasinya dapat memperkuat fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) meskipun apabila ditelaah dapat dikatakan tetap tidak memperkuat fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dan implikasi pemberian kewenangan pengawasan terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan Daerah (Perda) oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menimbulkan problematika yakni terkait bagaimana mekanisme dan hasil evaluasi atau pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak diatur secara jelas dalam Undang-Undang tersebut maupun peraturan perundang-undangan lain.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Mengkaji ulang terhadap wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk melakukan pengawasan terhadap Rancangan peraturan daerah (Raperda) dan Peraturan daerah (Perda).
2. Seharusnya penambahan atau penguatan fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dilakukan pada bidang legislasi bukan pada bidang pengawasan.
3. Harus dilakukan amandemen konstitusi 1945 tentang kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku-buku:**

M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca - Amandemen UUD 1945*, Kompas, Jakarta, 2009

Andi Pangeran Moenta, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Depok, 2018

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, ind-hill Co, Jakarta, 1992

\_\_\_\_\_, *DPD, DPR dan MPR dalam UUD 1945*, FHUII Press, Yogyakarta, 2003

\_\_\_\_\_, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001

Bagir Manan & Kuantan Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997

Budiman, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, UII Press, Yogyakarta, 2005

C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nusamedia, Bandung, 2006

Charles Simabura, *Parlemen Indonesia, Lintas Sejarah dan Sistemnya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011

Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral*, UI Press, Jakarta, 2010

Hamzah Halim & Kemal Redindo, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2010



- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006
- King Faisal, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014
- Koesoemahatmadja. *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta, 1979
- Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2001
- Mariam Budiarjo, *Dasar - dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2009
- \_\_\_\_\_ , *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011
- \_\_\_\_\_ , *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*, FHUII Press, Yogyakarta, 2007
- \_\_\_\_\_ , *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FHUII Press, Yogyakarta, 2003
- \_\_\_\_\_ , *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010

- \_\_\_\_\_, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Press, Jakarta, 2008
- Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998
- Philipus M. Hadjon, Dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005
- Prayudi Atmosudjiro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2010
- Riawan Tjandra & Kresno Budi, *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Atmajaya Press, Yogyakarta, 2009
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, 2006
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997
- Sirajuddin Dkk, *Hukum Administrasi Pemerintah Daerah*, Setara Press, Malang, 2016
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1998
- Sri Soematri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2014
- \_\_\_\_\_, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987
- \_\_\_\_\_, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989

Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang Meditama, Yogyakarta, 2008

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010

—————, *Pokok - Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka Utama, Jakarta, 2005

Toni Andrianus Pito, *Mengenal Teori-Teori Politik*, Nuansa, Bandung, 2006

Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017

Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, Rajawali, Jakarta, 2016

### **Jurnal**

Jurnal Hukum A. Zakarsi, “*Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah*”, 2011

Jurnal Hukum Miki Pirmansyah, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia*, 2003

Jurnal Hukum Rukmana Amanwinata, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, *Jurnal Sosial Politik Dialektika* Vol. 2, 2001

Jurnal Hukum Stevanus Evan Setio, *Fungsi Legislasi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 2013

Ni'matul Huda, *Urgensi Judicial Review Dalam Tata Hukum Indonesia*, *Jurnal Hukum*, Edisi No.1 Vol.15, 2008

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD DAN DPRD (UU MD3)

### **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Kewenangan Pembatalan Perda

### **Data Elektronik**

kemendagri.go.id<http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/13/presiden-umumkan-pembatalan-3143-perda-bermasalah> diakses pada tanggal 17-08-2018 pukul 21.49

hukumonline.com<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t575ea1862a089/3143-perda-bermasalah-dibatalkan--ini-penjelasan-presiden> diakses pada tanggal 17-08-2018 pukul 22.49