

**PROBLEMATIKA PENAMBAHAN KEWENANGAN DEWAN  
PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA MENGAWASI  
PRODUK HUKUM DAERAH**

**TESIS**



**OLEH:**

**NAMA MHS. : AMRAINI MA'RUF, S.H**  
**NO.INDUK MHS : 18912043**  
**BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM STUDI HUKUM  
PROGRAM MAGISTER FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2022**



**PROBLEMATIKA PENAMBAHAN KEWENANGAN DEWAN  
PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA MENGAWASI  
PRODUK HUKUM DAERAH**

Oleh :

Nama Mahasiswa : AMRAINI MA'RUF, S.H.  
Nomor Pokok Mahasiswa : 18912043  
BKU : HTN/HAN

**Telah diujikan dihadapan tim penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
Program Studi Hukum dan dinyatakan LULUS  
Pada hari Kamis, 17 Februari 2022**

Pembimbing

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum** Yogyakarta, 17 Februari 2022

Anggota Penguji I

**Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum** Yogyakarta, 17 Februari 2022

Anggota Penguji II

**Dr. Idul Rishan S.H., LL.M** Yogyakarta, 17 Februari 2022



Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

**Dr. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.**

## **MOTTO**

*BERIKAN MAKNA YANG BERNILAI DALAM SETIAP LANGKAH*

*BAHAGIA ITU DICARI BUKAN DITUNGGU*

*SEKECIL APAPUN MASALAH KALAU ADA KOMUNIKASI, PASTI*

*ADA SOLUSI*

الجامعة الإسلامية  
الاستد بالاندية

**PERSEMBAHAN**

**Untuk Keluarga Besar Ma'ruf Amin dan Maiya Sabera**

**Untuk Sahabat yang Selalu Memberikan Support**

**Untuk Almamater**



**PERNYATAAN ORISINALITAS PENULISAN TESIS MAHASISWA  
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM  
INDONESIA**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Amraini Ma'ruf S.H


NIM : 18912043

Judul : Problematika Penambahan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah  
Republik Indonesia Mengawasi Produk Hukum Daerah

Menyatakan bahwa penulisan akhir/tesis yang telah diuji di hadapan pembimbing dan dewan penguji Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia adalah hasil karya penulis sendiri dan semua sumber yang dirujuk maupun dikutip telah penulis nyatakan dengan jelas. Apabila dikemudian hari ternyata terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka penulis menerima sanksi akademik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 24 Februari 2022

Yang membuat pernyataan,

  
Amraini Ma'ruf, S.H

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur atas kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat hidayat dan inayah-Nya sehingga peneliti mampu menyelesaikan tesis dengan judul: **PROBLEMATIKA PENAMBAHAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA MENGAWASI PRODUK HUKUM DAERAH**. Shalawat serta salam semoga selalu dilimpahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, yang telah memberikan keteladanan hidup bagi seluruh umat manusia. Dalam penyusunan tesis ini, peneliti menyadari akan keterbatasan yang ada. Maka dengan adanya kritik dan saran yang bersifat membangun sangat peneliti harapkan. Semoga penulisan tesis sederhana ini mendapat Ridha Allah SWT dan dapat mewarnai dinamika keilmuan khususnya dibidang hukum tata negara.

Penulis sangat menyadari dalam penyusunan tesis ini tidak dapat dilepaskan dari adanya bimbingan, motivasi, serta bantuan dalam bentuk apapun dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Dr. Abdul. Jamil, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
2. Ketua Program Magister (S-2) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Bapak Drs. Agus Triyanta, MA., MH., Ph.D;
3. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum. selaku guru, panutan dan pembimbing yang sangat luar biasa memberikan bimbingan, arahan serta

nasehat dengan penuh keikhlasan dan kesabaran. Tak ada kata yang dapat mewakili kesungguhan hati selain ucapan terimakasih yang teramat dalam;

4. Bapak Dr. Saifudin, SH.,M.Hum dan Bapak Dr. Idul Rishan, S.H, LL.M selaku penguji, terima kasih telah memberikan banyak masukan yang sangat berharga untuk penyempurnaan tesis dan terima kasih telah bersedia meluangkan waktunya untuk menelaah tesis ini ditengah-tengah kesibukannya.
5. Segenap Bapak dan Ibu Staf Pengajar/Dosen yang telah dengan tulus ikhlas membekali dan membimbing penyusun untuk memperoleh ilmu yang bermanfaat sehingga penyusun dapat menyelesaikan studi di Program Studi Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
6. Segenap keluarga besar Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
7. Kedua Orang tua tercinta ayahanda Ma'ruf Amin dan ibunda Maiya Sabera senantiasa memberikan do'a, nasihat, semangat, motivasi dan segala bentuk dukungan yang terbaik agar tercapai segala cita-cita dan keberhasilan bagi putra putrinya.
8. Saudara Deng Faried Ma'ruf, Deng Umrah Ma'ruf, Deng Wajedi Ma'ruf, Deng Hikmah Ma'ruf, Deng Amar Ma'ruf, terima kasih untuk cinta kasih yang selalu kau berikan.
9. Kepada Seluruh kawan-kawan magister hukum angkatan 42 terima kasih atas semua kebaikannya. Serta teman berdiskusi bidang keilmuan BKU

HTN/HAN angkatan 42 Tenri, Dede, Tasya, Mba Nika, Riski, Faisal, Fandi,  
Danang, Mas Fuad.

10. Keluarga Besar IMAMAH Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Tentu banyak pihak yang telah berjasa kepada penulis atas penulisan tesis ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu di atas. Semoga kebaikan kalian menjadi amalan di hadapan Allah SWT, aamiin.

Yogyakarta, 27 Januari 2022



Amraini Ma'ruf, S.H

الجمعة الإسلامية الأندلسية



## DAFTAR ISI

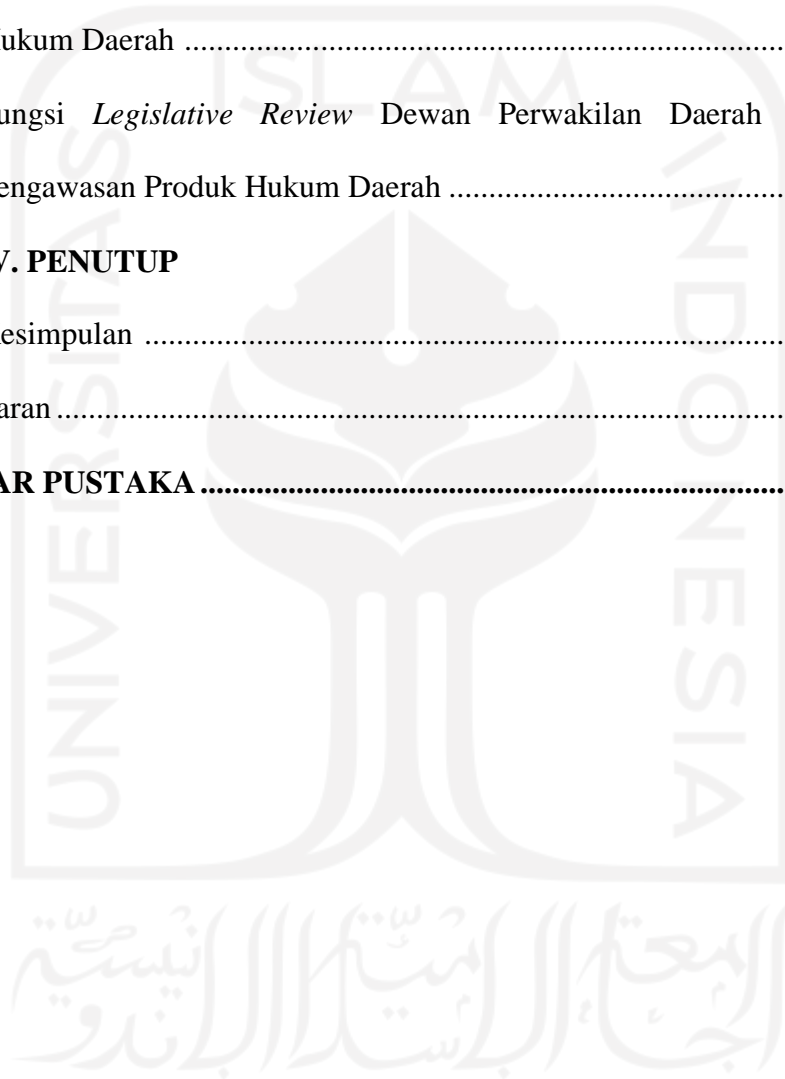
<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORSINALITAS .....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Kerangka Teori .....	9
F. Metode Penelitian .....	13
G. Sistematika Penulisan .....	15
<b>BAB II. KAJIAN TEORITIK TENTANG KEWENANGAN, PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN PENGAWASAN</b>	
A. Kewenangan .....	17
B. Peraturan perundang-undangan .....	34
C. Pengawasan .....	44

**BAB III. ANALISIS PENAMBAHAN KEWENANGAN DEWAN  
PERWAKILAN DAERAH DALAM PENGAWASAN PRODUK  
HUKUM DAERAH**

A. Pelibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah .....	53
B. Fungsi <i>Legislative Review</i> Dewan Perwakilan Daerah dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah .....	88

**BAB IV. PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	108
B. Saran .....	109
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>110</b>



## ABSTRAK

Peraturan Daerah merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. Sehingga kewenangan pengawasan harus diintegrasikan sebagai mekanisme *check and balance* antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan Peraturan Daerah (Perda) menambah tumpang tindih pengawasan dengan adanya penambahan kewenangan DPD RI dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap ranperda dan perda. Berdasarkan uraian tersebut diatas Penelitian ini mengangkat 2 (dua) rumusan masalah yakni, *pertama*, Mengapa Dewan Perwakilan Daerah dilibatkan dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah? *Kedua*, Apakah kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam pengawasan produk hukum daerah dapat dibenarkan dalam konteks *legislative review*? Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan menggunakan pendekatan perundang-undangan, historis, dan komparatif. Dengan pendataan metode menggunakan teknik studi kepustakaan dan analisis data dengan kualitatif sistem deskriptif. Penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, Pelibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam pengawasan produk hukum daerah dimulai pada saat pembahasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dimana DPD meminta untuk dilibatkan dalam tahapan pembahasan perubahan Kedua UU MD3 tersebut. Penambahan kewenangan DPD ini merupakan kewenangan prematur karena hanya terdapat dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j dan tidak memiliki kajian baik secara yuridis, filosofis maupun sosiologis. *Kedua*, Kewenangan DPD dalam pengawasan produk hukum daerah baik dalam UU Perubahan Kedua MD3 maupun Peraturan DPD Nomor 3 Tahun 2019 tidak sesuai dengan konsep *Legislative Review*, karena pada dasarnya model *legislative review* inheren/sudah melekat dengan kewenangan parlemen dalam proses membentuk, merubah, atau mencabut produk hukum yang menjadi kewenangannya.

**Kata Kunci:** *Kewenangan DPD RI, Pemantauan dan Evaluasi Ranperda dan Perda.*

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Amanah otonomi daerah secara tegas diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang merupakan kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan<sup>1</sup>. Penentuan luas sempitnya penyelenggaraan wewenang daerah ditentukan oleh faktor hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah dan hubungan pengawasan. Kendati demikian, kewenangan untuk mengurus pemerintahan daerah tidak sepenuhnya diberikan, terdapat beberapa kewenangan yang tidak dapat dilaksanakan yaitu urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi moneter dan fiskal, dan agama.<sup>2</sup> Sebab desentralisasi dan otonomi daerah yang dibangun dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Instrumen atau produk hukum daerah yang digunakan untuk mengatur urusan rumah tangga daerah tersebut adalah Peraturan Daerah (Perda).

Oleh karena itu, dalam bingkai NKRI maka pemerintah pusat lah yang memiliki otoritas penuh untuk mengatur pola hubungan antara pusat dan daerah melalui mekanisme pengawasan produk hukum daerah agar

---

<sup>1</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis pasal 18 UUD 1945*, (Bandung: Uniska Press, 1993), hlm. 3

<sup>2</sup> Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan, terjadi sinkronisasi, harmonisasi dan tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara pusat dan daerah.<sup>3</sup> Hasil pengawasan harus menunjukkan bahwa suatu perbuatan cocok atau tidak cocok beserta sebabnya. Dengan demikian, maka pengawasan dapat bersifat politik, yuridis, ekonomis dan moril dan susila.<sup>4</sup> Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintah Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan tersebut meliputi:<sup>5</sup>

1. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintah di daerah
2. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

Dalam hal ini Pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah meliputi pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat (Kementerian Dalam Negeri atau Gubernur) melalui konsultasi atau fasilitasi atau evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebelum disahkan oleh Kepala Daerah (*executive preview*). Dan Pengawasan represif (*Executive Review*)

---

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2010), hlm. 4

<sup>4</sup> Bersifat **politik**, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektifitas dan/atau legitimasi, bersifat **hukum**, bilamana tujuannya adalah menegakkan yurisdiksi atas dan/atau legalitas, bersifat **ekonomis**, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi dan bersifat **moril dan susila**, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas. *Ibid.*, hlm. 49.

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2012), hlm. 234.

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.<sup>6</sup>

Namun pengawasan represif (*Executive Review*) telah mengalami perubahan setelah dilakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi. Dimana sebelum dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi pada Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, kewenangan menguji Peraturan Daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri yang tercantum dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Di satu sisi melihat konstruksi yang dibangun bahwa *Executive Review* dilakukan oleh Menteri dan Gubernur. Menurut Bagir Manan hal tersebut memang bukan suatu bentuk *Judicial Review*, melainkan suatu bentuk pengawasan dalam lingkungan *bestuur* yang lebih tinggi terhadap satuan *bestuur* yang lebih rendah, yaitu pengawasan administratif dan banding administratif.<sup>7</sup> Namun di sisi lain berdasarkan rezim peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah telah tersusun secara hierarkis dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui *Judicial Review* sesuai dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.

---

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan....*, *op. cit* hlm. 57-59

<sup>7</sup> Pendapat Ahli Prof. Bagir Manan dalam Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016, hlm.

Terhadap pengujian perkara tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan Pasal *a quo* selain menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia, hal tersebut menegaskan peran fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Demikian juga mengenai kepentingan umum dan/atau kesusilaan yang juga dijadikan tolak ukur dalam membatalkan Peraturan Daerah, menurut Mahkamah Konstitusi juga merupakan ranah Mahkamah Agung untuk menetapkan tolak ukur tersebut, selain ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dikarenakan telah termuat dalam undang-undang. Sehingga dapat dijadikan batu uji oleh Mahkamah Agung dalam mengadili pengujian Peraturan Daerah.<sup>8</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka pembatalan Peraturan Daerah baik Provinsi dan Kabupaten/Kota melalui mekanisme *Executive Review* adalah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri hanya dapat melakukan pengawasan secara preventif yang diatur dalam Pasal 91 ayat (2) huruf e, Pasal 245 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain ketentuan tersebut ternyata dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) menambah kewenangan baru kepada

---

<sup>8</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015, hlm. 205

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j yaitu; untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) dan Peraturan Daerah (Perda).

Apabila melihat kewenangan konstitusional Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan pengawasan bahwa:

DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.<sup>9</sup>

Oleh karena itu, kewenangan DPD bersifat *limitatif* karena tidak ada klausul “*dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang*”, sehingga tidak terdapat atribusi perluasan kewenangan kepada undang-undang. Theo L. Sambuaga menyampaikan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan DPD yang terbatas kepada hal-hal yang menyangkut kepentingan yang berkaitan dengan daerah.<sup>10</sup>

Pembentukan DPD merupakan peningkatan dari Utusan Daerah sebagai anggota tambahan dalam MPR. Sebagai peningkatan Utusan Daerah yang tadinya tidak terikat dalam satu lembaga negara dan hanya berupa Fraksi Utusan Daerah di MPR, kini ditingkatkan menjadi lembaga negara

---

<sup>9</sup> Pasal 22D ayat (3) UUD 1945

<sup>10</sup> Naskah Komprehensif Buku III jilid 2 hlm. 1452



dengan wewenang terbatas di bidang legislatif.<sup>11</sup> Sehingga *Original Intent* dibentuknya DPD sebagai *auxiliary* dari DPR dan masuk dalam rumpun legislatif.

Ketika melihat karakteristik produk hukum daerah, Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang tersusun secara sistematis dalam suatu hierarki maupun dengan asas peraturan perundang-undangan agar tergambar dengan jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa Peraturan Daerah merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan.<sup>12</sup> Sehingga kewenangan pengawasan harus diintegrasikan sebagai mekanisme *check and balance* antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Oleh karena itu, pengawasan preventif dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai *Executive preview* dan pengawasan Represif dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dalam menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang sebagai *Judicial Review*.

Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan Peraturan Daerah (Perda) menambah tumpang tindih pengawasan dengan adanya penambahan kewenangan DPD RI dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap ranperda dan perda. Karena fungsi legislasi Peraturan Daerah dibentuk oleh Kepala Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 1473.

<sup>12</sup> Ni'matul Huda, *Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Hukum No. 1 Vol 13 Januari 2006, hlm. 36.

Daerah (DPRD). Sedangkan Fungsi Pengawasan baik secara preventif maupun represif dilakukan oleh 3 Lembaga yang berbeda. Sehingga menimbulkan problematika kewenangan pengawasan produk hukum daerah. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk membahas problematika pengawasan produk hukum daerah dengan judul **“Problematika Penambahan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Mengawasi Produk Hukum Daerah”**

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa Dewan Perwakilan Daerah dilibatkan dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah?
2. Apakah kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam pengawasan produk hukum daerah dapat dibenarkan dalam konteks *legislative review*?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji pelibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah.
2. Untuk mengkaji kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam pengawasan produk hukum daerah dalam konteks *legislative review*.

D. Tinjauan Pustaka

Untuk menghindari kesamaan judul dalam penelitian terdahulu, maka penulis telah melakukan penelusuran studi terdahulu yang berkaitan

dengan penelitian ini dari beberapa kepustakaan, penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, Penelitian Skripsi yang ditulis oleh Muhammad Sayuthi 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”. Penelitian ini memiliki kesamaan dalam objek yang dikaji yaitu kewenangan pengawasan DPD, namun substansi pembahasan berbeda pada penelitian ini hanya mengkaji kewenangan DPD dalam Undang-Undang MD3 secara deskriptif dan tidak memberikan sebuah novelty. Sedangkan penulis memberikan konstruksi baru terhadap permasalahan ini.

Kedua, Penelitian Jurnal yang ditulis oleh Yuswanto dan M Yasin Al Arif dengan judul “Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016”. Penelitian ini memiliki kesamaan pada objek penelitian yaitu Pembatalan Perda Pasca Putusan MK. Namun penelitian tersebut tidak mengkaji kewenangan baru yang diberikan kepada DPD, tulisan tersebut memberikan kesimpulan implikasi dari kedua Putusan MK. Sedangkan penulis menjelaskan tentang kewenangan baru dari DPD.

Ketiga, Penelitian Jurnal yang ditulis oleh Firdaus dengan Judul “Refleksi Konstitusionalitas Pengawasan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU XIII/2015” Penelitian ini memiliki

kesamaan pada objek penelitian yaitu Pembatalan Perda Pasca Putusan MK. Namun penelitian tersebut tidak mengkaji kewenangan yang diberikan kepada DPD, tulisan tersebut memberikan kekurangan atau ketidaktepatan MK dalam memberikan putusan 137/PUU-XIII/2015.

Berdasarkan ketiga penelitian di atas, tidak ada kesamaan atau pengulangan (duplikasi) kajian dengan penelitian yang akan penulis teliti. Penelitian ini akan menguraikan secara komprehensif konsep *Legislative Review* terhadap pengawasan produk hukum daerah.

## E. Teori

### 1. Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu “*authority of theory*”, dalam bahasa Belanda “*theorie van hetgezag*”, dalam bahasa Jerman “*theorie der autoritat*”. Kemudian Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Fauzan bahwa Kewenangan berasal dari kata dasar “wewenang” yang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, atau kekuasaan adalah kemampuan untuk memaksakan kehendak.<sup>13</sup> Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun

---

<sup>13</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 79,

dari kekuasaan pemerintah.<sup>14</sup> Dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan tersebut adalah adanya “aturan hukum” dan “sifat hubungan hukum”.

Indroharto mengemukakan 3 (tiga) macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yakni: Kewenangan Atribusi, Kewenangan Delegasi dan Mandat.<sup>15</sup> Kemudian Bagir Manan, menyatakan bahwa kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.<sup>16</sup> Sedangkan Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas 2 (dua) cara, yakni: Atribusi dan Delegasi (kadang-kadang juga Mandat).<sup>17</sup>

Lebih lanjut menurut Ridwan HR bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang dilahirkan dan diciptakan suatu wewenang baru yang diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi wewenang dikemukakan apabila undang-undang (dalam arti material) menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu. Dalam hal

---

<sup>14</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2018), hlm. 117

<sup>15</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta; Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 68

<sup>16</sup> Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. (Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 2000). hlm. 1-2.

<sup>17</sup> Philipus M Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005), hlm.140.

delegasi bahwa pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang, kepada organ lainnya yang dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri. Sedangkan mandat yaitu pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya.<sup>18</sup>

Atribusi kekuasaan khususnya atribusi kekuasaan aturan perundang-undangan sering di artikan sebagai pemberian kewenangan kepada badan atau lembaga atau pejabat negara tertentu baik oleh pembentuk UUD NRI Tahun 1945 maupun pembentuk undang-undang. Dalam hal ini berupa penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut. Dengan pemberian wewenang tersebut maka melahirkan suatu kewenangan serta tanggung jawab yang mandiri. Jadi, ada suatu *original power* atau yang kemudian melahirkan suatu *original Power of legislation*. Dengan demikian dalam atribusi terdapat suatu kewenangan baru.<sup>19</sup>

Dengan delegasi kewenangan di maksudkan sebagai suatu penyerahan atau pelimpahan kewenangan. Dalam hal ini kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dari badan atau lembaga atau pejabat negara kepada badan atau lembaga atau pejabat negara lain. Kewenangan tersebut semula ada pada badan atau lembaga atau pejabat yang menyerahkan atau melimpahkan wewenang tersebut.

---

<sup>18</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 104-106.

<sup>19</sup> Rosidin Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju., 1998), hlm. 35-36

Dengan penyerahan tersebut maka kewenangan dan tanggung jawab beralih kepada penerima kewenangan.<sup>20</sup>

## 2. Peraturan Perundang-Undangan

Susunan hierarki peraturan perundang-undangan dalam arti sempit dapat dibedakan ke dalam dua substansi yaitu naskah dasar dan naskah non dasar. Kedua jenis substansi tersebut dapat dikelompokkan dengan membedakan antara peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan dalam arti khusus. Peraturan dasar mempunyai kedudukan tertinggi sebagai konstitusi dalam negara Sedangkan peraturan perundang-undangan dalam arti khusus itu mencakup pengertian produk undang-undang dan produk-produk peraturan di bawah undang-undang.<sup>21</sup>

Dalam arti khusus, pengertian peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama dengan pemerintah atau melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing. Yang terlibat dalam pembentukan atau pembuatan undang-undang adalah Dewan

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, 36

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011) hlm. 262

Perwakilan Rakyat (peran primer) dan Presiden atau Pemerintah (peran sekunder). Yang terlibat dalam pembuatan Peraturan Daerah adalah DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota (peran primer) bersama-sama dengan gubernur atau bupati atau walikota (peran sekunder). Dan yang terlibat dalam pembuatan Peraturan Desa adalah Badan Permusyawaratan Rakyat di desa (peran primer) dan Kepala Desa (peran sekunder).<sup>22</sup>

Di setiap negara yang ada di dunia, khususnya di Indonesia, terdapat susunan norma-norma hukum. Pancasila adalah norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm*). Dari norma dasar tersebut kemudian dijabarkan dalam peraturan-peraturan dasar negara, peraturan-peraturan pelaksanaannya, hingga pada norma yang Individual. Dalam hukum positif aturan-aturan dasar tersebut dituangkan dalam Pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 sedangkan aturan formalnya dimuat dalam undang-undang.

Kedudukan peraturan perundang-undangan dalam sistematika hukum termasuk dalam lingkup hukum tertulis. Yang dimaksud dengan hukum tertulis adalah hukum yang dibentuk dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, dengan bentuk atau format tertentu. Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku diberikan wewenang untuk

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 264



membentuk suatu peraturan tertentu. Kewenangan tersebut dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi atau subdelegasi.<sup>23</sup>

Untuk menetapkan jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang ada pada suatu masa atau waktu tertentu tergantung kepada dasar hukum yang dipakai sebagai acuan serta praktek yang berlaku. Menurut Bagir Manan, mengajukan 4 ukuran untuk menetapkan materi atau objek yang harus diatur dengan undang-undang yaitu:<sup>24</sup>

- a. Materi yang ditetapkan dalam UUD 1945. Dalam UUD 1945 terdapat ketentuan-ketentuan yang menyatakan hal-hal tertentu dengan diatur dengan undang-undang.
- b. Materi yang oleh undang-undang terdahulu akan dibentuk dengan undang-undang.
- c. Undang-undang dibentuk dalam rangka mencabut atau menambah undang-undang yang sudah ada. Hal ini didasarkan pada prinsip, suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diubah oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
- d. Undang-undang dibentuk karena menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak dasar atau hak-hak asasi manusia menjadi

---

<sup>23</sup> Rosidin Ranggawidjaja, *Pengantar ...* hlm. 36

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: ind.Hill, 1992), hlm. 37-41

materi muatan undang-undang adalah hal-hal yang menyangkut hak asasi manusia

- e. Hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan atau kewajiban orang banyak. Apabila suatu kaidah akan menimbulkan beban atau kewajiban kepada rakyat banyak maka harus diatur dengan undang-undang.

Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

#### Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti
  - d. Undang-Undang;
  - e. Peraturan Pemerintah;
  - f. Peraturan Presiden;
  - g. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

#### Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana di maksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana di maksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-

undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam tulisan ini, akan terfokus pada Peraturan Daerah. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berwenang menetapkan Peraturan Daerah. Jadi Peraturan Daerah merupakan produk hukum dari Pemerintah Daerah. Keberadaan Pemerintah Daerah adalah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian maka Peraturan Daerah adalah produk hukum dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Yaitu dalam rangka melaksanakan hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.<sup>25</sup>

Materi muatan Peraturan Daerah pertama-tama adalah materi yang berkaitan dengan urusan rumah tangga daerah karena hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah diatur oleh daerah sendiri. Hal kedua yang dapat diatur atau menjadi materi muatan Peraturan Daerah adalah hal-hal yang berkaitan dengan urusan tugas pembantuan. Oleh karena tugas pembantuan diberikan kepada Pemerintah Daerah sementara Pemerintah Daerah sendiri meliputi Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka pelaksanaan tugas pembantuan harus dilakukan oleh kedua unsur tersebut. Hal-hal yang memerlukan pengaturan lebih lanjut dalam rangka melaksanakan tugas pembantuan harus diatur dengan peraturan

---

<sup>25</sup> Rosidin Ranggawidjaja, *Pengantar ...* hlm. 66

yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah. Sehingga materi muatan Peraturan Daerah dan Keputusan Daerah adalah materi yang berhubungan dengan urusan otonomi daerah dan materi yang berhubungan dengan tugas pembantuan.<sup>26</sup>

### 3. Pengawasan

Pada umumnya pemakaian pengertian pengawasan lebih sering dipergunakan dalam hubungan dengan manajemen, Oleh karena itu secara terminologis istilah pengawasan disebut juga dengan istilah *controlling, evaluating, appraising, correcting* maupun kontrol. Dalam bahasa Belanda pengawasan sering disebut dengan *Toetsing* atau yang berarti pengujian.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Bagir Manan menurutnya Pengawasan merupakan pengikat kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan, tetapi pengawasan sebagai pengikat tidak juga dapat ditarik begitu kencang, karena akan menyebabkan kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus.<sup>27</sup>

Berkenaan dengan lingkup pengawasan. Bagir manan mengemukakan dua jenis pengawasan baku terhadap satuan

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm 67

<sup>27</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Sinar Harapan, 1994), hlm. 181.

pemerintahan otonomi yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Klasifikasi berdasarkan waktu pelaksanaan pengawasan. Paulus Effendi Lotulung membedakan menjadi dua jenis yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*.<sup>28</sup> Selanjutnya klasifikasi pengawasan dari aspek yang diawasi, dibedakan menjadi pengawasan segi hukum dan pengawasan segi kemanfaatan.<sup>29</sup>

Dalam cabang kekuasaan legislatif setidaknya mempunyai tiga fungsi yaitu Fungsi Legislasi, Fungsi Pengawasan, Dan Fungsi Penganggaran.<sup>30</sup> Hal ini berbeda menurut Jimly Asshiddiqie bahwa fungsi parlemen itu pada pokoknya ada empat yaitu Fungsi Representasi, Fungsi Pengawasan, Fungsi Pengaturan, dan Fungsi Deliberasi.<sup>31</sup>

a. Fungsi pengaturan atau legislasi

Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Fungsi

---

<sup>28</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa....., op.cit.*, hlm. xvi-xvii

<sup>29</sup> *Ibid.*, 93

<sup>30</sup> Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2010) hlm. 309.

pengaturan ini berkaitan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Maka peraturan yang lebih tinggi di bawah UUD NRI Tahun 1945 haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen dengan persetujuan bersama dengan eksekutif.<sup>32</sup>

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia dengan sistem Presidensial, fungsi legislasi tetap mengacu pada adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, namun tidak diterapkan secara mutlak. Hal ini ditandai dengan adanya wewenang Presiden untuk ikut serta dalam mengajukan suatu rancangan undang-undang, membahas bersama dengan DPR untuk mencapai persetujuan bersama, serta mengesahkannya menjadi undang-undang.<sup>33</sup>

b. Fungsi pengawasan

Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara, perlu dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh rakyat sendiri. Jika

---

<sup>32</sup> *Ibid.* hlm. 299

<sup>33</sup> Syofyan Hadi, *Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)*, Jurnal Ilmu Hukum Februari 2013, Vol. 9, No. 18 Universitas Tujuh Belas Agustus Surabaya, hlm. 80.

pengaturan mengenai ketiga hal ini tidak dikontrol sendiri oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus kedalam kecenderungan untuk menjadi sewenang-wenang<sup>34</sup>

c. Fungsi penganggaran

Pelaksanaan fungsi anggaran lembaga parlemen itu tidak hanya berkaitan dengan persoalan angka-angka anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah serta bagaimana distribusi dan alokasinya untuk pelaksanaan program-program pemerintahan dan proyek-proyek pembangunan. Bahkan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja tahunan itu harus pula mengacu kepada perencanaan pembangunan jangka panjang dan menengah yang juga dituangkan dalam bentuk undang-undang tersebut<sup>35</sup>

DPD dalam pengelolaan keuangan negara hanyalah sebatas memberikan pertimbangan. Dengan demikian peran DPD dalam hal anggaran dapat dikategorikan sebagai *Budget Influencing* yaitu lembaga hanya mempengaruhi anggaran

---

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar .... Op.Cit* hlm. 301.

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, "Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat", [http://www.jimly.com/makalah/namafile/88/FUNGSI\\_ANGGARAN\\_DPR.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/88/FUNGSI_ANGGARAN_DPR.pdf), diakses pada 26 Maret 2020.

karena perannya hanya sebagai pemberi pertimbangan APBN yang hasilnya disampaikan kepada DPR.<sup>36</sup>

d. Fungsi perwakilan fungsi parlemen

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan ini sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali dalam hubungan itu penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas*. Parlemen difungsikan sebagai forum perdebatan mengenai berbagai aspirasi dalam rangka *rule making* dan *public Policy making* serta *public policy executing*<sup>37</sup>

Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi itu dikenal pula adanya 3 Sistem perwakilan yang dipraktekkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah:<sup>38</sup>

- 1) Sistem perwakilan politik (*political representation*)
- 2) Sistem perwakilan teritorial (*teritorial atau regional representation*)
- 3) Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*)

---

<sup>36</sup> Mei Susanto, *Hak Budget DPR Dalam Pengelolaan Keuangan Negara*, Jurnal Rechtsvinding Vol 5, No. 2 Agustus 2006, hlm. 194.

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar .... Op.cit* hlm. 305

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 305



Dewan Perwakilan Rakyat yang berasal dari partai politik merupakan contoh dari perwakilan politik, sementara Dewan Perwakilan Daerah yang berasal dari tiap-tiap daerah provinsi adalah contoh dari perwakilan teritorial atau regional representation. Sedangkan, anggota utusan golongan dalam sistem keanggotaan MPR di masa orde baru sebelum perubahan UUD 1945 adalah contoh dari sistem perwakilan fungsional.<sup>39</sup>

DPD merupakan kamar kedua di dalam parlemen di Indonesia dengan sistem bikameral. Keberadaannya merupakan sebuah harapan untuk mekanisme *check and balances* terutama dalam kamar legislatif. Perbedaan antara DPD dan DPR di mana DPD merupakan representasi lokal sedangkan DPR merupakan representasi orang melalui partai politik menjadi sebuah peluang yang positif untuk *check and balances* di dalam lembaga legislatif ini sendiri.

## F. Metode Penelitian

### 1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian Normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan dipilih karena penulis melakukan analisis dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan terhadap penelitian ini. Di samping itu penulis juga

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 305-306

menggunakan pendekatan konseptual untuk merumuskan konsep pengawasan produk hukum daerah yang akan datang.

## 2. Objek Penelitian

Berdasarkan judul yang diangkat penulis, maka penelitian dilakukan dengan meneliti dan mengkaji kewenangan *Executive Review* dan *Judicial Review* terhadap pengawasan produk hukum daerah.

## 3. Data Penelitian atau Bahan Hukum

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 56/PUU-XIV/2016-;
- 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 17

Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3): dan

6) Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer yang meliputi buku-buku, jurnal, karya ilmiah yang berhubungan dengan permasalahan.

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap hukum primer dan hukum sekunder diantaranya kamus hukum

#### 4. Pengolahan dan Penyajian Data Penelitian atau Bahan Hukum

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

#### 5. Analisis

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan serta melakukan analisis isi normatif pengawasan produk hukum daerah baik secara preventif maupun represif. Langkah selanjutnya memberikan gambaran sebuah rumusan tentang konstruksi dalam pengawasan produk hukum daerah di Indonesia yang akan datang. Kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai.

#### 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 Kewenangan, Peraturan Perundang-Undangan, dan Pengawasan.

BAB III Analisa dan pembahasan terkait Penambahan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pengawasan produk hukum daerah

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

**BAB II**  
**KAJIAN TEORITIK TENTANG KEWENANGAN, PERATURAN**  
**PERUNDANG-UNDANGAN DAN PENGAWASAN**

A. KEWENANGAN

Prinsip utama yang dijadikan dasar pemerintah untuk menjalankan roda pemerintahan dan kenegaraan adalah Asas Legalitas. Asas Legalitas inilah yang menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang/Kewenangan.<sup>40</sup> Dengan adanya kewenangan menjadikan dasar bagi penguasa atau pejabat melakukan perbuatan atau tindakan dalam hukum public.

Menurut SF marbun kewenangan dan wewenang memiliki makna yang berbeda. Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai objek atau bidang tertentu.<sup>41</sup> Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang

---

<sup>40</sup> Ridwan HR, "*Hukum Administrasi Negara*", (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 100

<sup>41</sup> SF Marbut. *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta: FH UII Press, 2018, hlm. 117.

diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>42</sup>

Menurut Indroharto sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu bersifat terikat, bersifat fakultatif (pilihan) dan bersifat bebas:<sup>43</sup>

1. Kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil.
2. Kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya.
3. Kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Philipus M Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis

---

<sup>42</sup> Indroharto, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65.

<sup>43</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), hlm. 5.

kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*)

Dasar kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat terjadi karena diberikan oleh badan legislatif kepada administrasi negara melalui atribusi atau diberikan oleh administrasi negara kepada administrasi negara lainnya melalui perundang-undangan dengan cara delegasi.<sup>44</sup> Indroharto mengemukakan 3 (tiga) macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yakni: Kewenangan Atribusi, Kewenangan Delegasi dan Mandat.<sup>45</sup> Kemudian Bagir Manan, menyatakan bahwa kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.<sup>46</sup>

#### 1. Atribusi

Dalam suatu negara hukum setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara harus berdasarkan atas hukum dan asas demikian disebut asas legalitas. Implementasi asas legalitas dilakukan melalui atribusi, sehingga setiap wewenang badan atau pejabat administrasi negara diperoleh melalui atribusi. Pada atribusi terdapat paling sedikit

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 82

<sup>45</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta; Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 68

<sup>46</sup> Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. (Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 2000). hlm. 1-2.

ada dua pihak yang terlibat yaitu pihak pemberi wewenang dan pihak penerima wewenang.<sup>47</sup>

Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi diartikan sebagai cara organ pemerintah untuk mendapatkan wewenang pemerintahan yang telah ditentukan. Organ dengan kewenangan membuat peraturan untuk menciptakan wewenang pemerintahan yang baru dan memberikannya kepada organ pemerintahan yang lain. Organ pemerintah kadang-kadang secara khusus menciptakan kesempatan untuk munculnya suatu wewenang. Organ dengan kewenangan mengatur itu dapat diketahui baik dari pembuat undang-undang secara formal maupun pembuatan peraturan daerah.

Menurut HD Van Wijk/Willem Konijnenbelt dalam Ridwan menyebutkan bahwa atribusi merupakan cara normal pemberian wewenang kepada organ pemerintah, di mana pembuat undang-undang menciptakan wewenang baru dan menyerahkannya kepada organ pemerintah.<sup>48</sup> Organ tersebut dapat berupa organ pemerintahan yang telah ada atau organ pemerintahan yang baru dibentuk untuk keperluan tertentu. Sehingga dapatlah diartikan bahwa atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang

---

<sup>47</sup> SF Marbun. *Hukum Administrasi ...., op.cit.*, hlm. 87.

<sup>48</sup> Ridwan HR, "*Hukum Administrasi ... , op.cit.*, hlm. 104



kepada organ pemerintah baik yang bersifat asli maupun yang bersifat delegasi.<sup>49</sup>

Sumber wewenang dapat dilihat dari segi asalnya yaitu dari Pemerintahan Tingkat Pusat dan dari pemerintahan tingkat daerah. Diperoleh dari pemerintah tingkat pusat dapat berupa Undang-Undang Dasar atau ketetapan MPR lainnya dan undang-undang. Sedangkan diperoleh dari pemerintah tingkat daerah berupa peraturan daerah atau peraturan desa.<sup>50</sup> Sehingga wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang.<sup>51</sup>

## 2. Delegasi

Menurut Ridwan delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya.<sup>52</sup> Wewenang yang dilimpahkan tersebut diperoleh badan/ pejabat tata usaha negara berdasarkan wewenang atributif. Ditinjau dari segi prosedur pelimpahannya, pada delegasi pelimpahan wewenang terjadi dari suatu organ pemerintahan kepada

---

<sup>49</sup> SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya administratif di Indonesia*, (Yogyakarta:FH UII Press, 2015), hlm. 138

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi...*, *op.cit.*, hlm. 105

<sup>52</sup> *Ibid.*

organ pemerintahan yang lainnya, yang dilakukan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan ditinjau dari tanggung jawab dan tanggung gugatnya, pada delegasi tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris.<sup>53</sup>

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>54</sup>

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

---

<sup>53</sup> SF Marbun, *Peradilan Administrasi* ..... *op.cit.*, hlm. 139

<sup>54</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi*....., *op.cit.*, hlm. 5.

### 3. Mandat

Kata mandat berasal dari bahasa latin, yakni *mandatum*. Dalam bentuk kata kerja *mandae-atum* artinya melimpahkan, mempercayakan, memerintahkan, Sedangkan kata mandat berasal dari bahasa latin yakni *mandans*, artinya pemberi beban. Demikian pula kata mandataris artinya barang siapa memiliki suatu kuasa atau wewenang atau pemegang kuasa atau wewenang.<sup>55</sup> Menurut Ridwan mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Pada mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun, yang ada hanyalah hubungan internal.<sup>56</sup>

Berbeda dengan pemberian wewenang melalui atribusi dan delegasi, yang di dalamnya terjadi peralihan wewenang dan tanggung jawab dari pemberi wewenang kepada penerima wewenang, Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun, setidaknya tidaknya dalam arti yuridis formal, sebagai contoh menteri dengan pegawai, menteri mempunyai kewenangan untuk melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab

---

<sup>55</sup> SF Marbun. *Hukum Administrasi ...., op.cit.*, hlm. 96

<sup>56</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi...*, *op.cit.*, hlm. 106

tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, menteri secara yuridis.<sup>57</sup>

Berikut disediakan tabel untuk memperjelas perbedaan antara mandat dan delegasi:<sup>58</sup>

Tabel 1. Perbedaan Mandat dan Delegasi

No	Delegasi	No	Mandat
1.	Pelimpahan wewenang	1	Perintah untuk dilaksanakan
2.	Kewenangan tidak dapat dilaksanakan secara insidental oleh organ yang memiliki wewenang asli	2.	Kewenangan dapat sewaktu waktu dilaksanakan oleh mandans
3.	Terjadi peralihan tanggungjawab	3.	Tidak terjadi peralihan tanggungjawab
4.	Harus berdasarkan UU	4.	Tidak harus berdasarkan UU
5.	Harus tertulis	5.	Dapat tertulis dapat pula secara lisan

## B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Sebelum mengulas aspek teoritis hierarki peraturan perundang-undangan lebih lanjut, terlebih dahulu perlu dipaparkan pengertian mendasar tentang peraturan perundang undangan yang dikemukakan oleh beberapa ahli hukum. Secara teoritik, istilah “perundang-undangan”

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), hlm.

(*legislation wetgeving* atau *gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yaitu:<sup>59</sup>

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah,
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Attamimi dalam Enny Urbaningsih lebih mempertegas pengertian peraturan-perundang-undangan yaitu keseluruhan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan undang-undang dan bersumber pada kekuasaan legislatif. Dengan demikian jenis peraturan-perundang-undangan ialah undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi atau kewenangan delegasi dari undang-undang. Oleh karena itu peraturan-perundang-undangan tertentu dan terbatas jenisnya. Mengingat kewenangan delegasi tidak dapat dilimpahkan lebih lanjut tanpa adanya pendelegasian.<sup>60</sup>

Lebih lanjut menurut Satjipto Rahardjo peraturan-perundang-undangan pada prinsipnya haruslah:<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*. (Yogyakarta: Kanisius, 2014), hlm. 10.

<sup>60</sup> Enny Urbaningsih, *Hierarki Baru Peraturan-Perundang-Undangan*, *Jurnal Mimbar Hukum* Vol. X No. 48, 2004, hlm. 27.

<sup>61</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1996), hlm. 83-84.

1. Bersifat umum dan komprehensif yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas
2. Bersifat universal, yang dimana peraturan perundang-undangan diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
3. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan .

Lebih Jelas, pengertian tentang peraturan perundang-undangan dapat dijumpai pada pasal 1 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3):

Ayat (1)

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Ayat (2)

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Pembahasan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, tidak dapat lepas dari teori Hans Kelsen yaitu Teori *Stufenbau des Recht*. Teori *Stufenbau des Recht* adalah teori mengenai sistem hukum yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan kaidah berjenjang di mana norma hukum

yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*).

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesama ataupun dengan lingkungannya. Dalam perkembangannya, norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat, oleh karena itu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.<sup>62</sup> Norma hukum itu dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, sedangkan norma moral, adat, agama dan lainnya, terjadi secara tidak tertulis tetapi tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat. Kebiasaan-kebiasaan yang terjadi, mengenai sesuatu yang baik dan buruk, yang berulang kali terjadi, akan selalu sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat tersebut berbeda dengan norma-norma hukum negara yang kadang-kadang tidak selalu sesuai dengan rasa keadilan/pendapat masyarakat.<sup>63</sup>

Menurut Hans Kelsen dalam Maria mengemukakan adanya dua sistem norma yaitu sistem norma yang statik dan sistem norma yang dinamik.<sup>64</sup> Menurutnya hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik

---

<sup>62</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang.....*, *op.cit.*, hlm. 18.

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm.19

<sup>64</sup> **Sistem norma yang statik** adalah sistem yang melihat pada isi norma. Menurut sistem norma yang statik suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma umum. Penarikan norma-

karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas otoritas yang berwenang membentuk atau menghapusnya, Sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi isi dari norma tersebut tetapi dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya. Hukum itu sah apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dari dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Oleh karena itu dari sinilah bahwa hukum itu berjenjang jenjang dan berlapis-lapis dan membentuk sebuah hirarki.<sup>65</sup>

Pendapat Maria Farida Indrati dan Hans Kelsen memperoleh penguatan atau penegasan dari Bagir Manan, dimana teori hierarki norma hukum pada intinya mengandung asas atau prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi
2. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan

---

norma khusus dari suatu norma umum tersebut diartikan bahwa dari norma umum itu dirinci menjadi norma-norma yang khusus dari segi isinya. **Sistem norma yang dinamik** adalah sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara pembentukannya atau penghapusannya. Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki, norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi demikian seterusnya sampai akhirnya *regressus* ini berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang disebut dengan norma dasar (*Grundnorm*) yang tidak dapat ditelusuri lagi siapa pembentuknya atau dari mana asalnya. Norma dasar atau sering disebut dengan *grundnorm*, *basic norm* atau *fundamental norm* ini merupakan norma yang tertinggi yang berlakunya tidak bersumber dan tidak berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi berlakunya secara *presupposed* yaitu ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat. *Ibid.*, hlm. 20-21.

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 23.



perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang atau melampaui wewenang.

Sistem hierarki peraturan perundang-undangan merupakan pijakan normatif yang harus diperhatikan oleh setiap pengambil keputusan. Maupun setiap penegak hukum agar tingkat kepatuhan dan konsistensi terhadap supremasi hukum tetap terjaga dengan baik. Di Indonesia menerapkan hukum yang membentuk hierarki yang merupakan peraturan yang bersumber dari kewenangan atribusi dan delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Memperhatikan ketentuan normatif mengenai model tingkatan peraturan perundang-undangan di atas, maka tentunya setiap hierarki produk peraturan perundang-undangan di atas mempunyai implikasi hukum yang berbeda tetapi saling berkaitan satu sama lain. Adapun tata urutan perundang-undangan menurut, adalah sebagai berikut:

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

Dalam UU P3 Pasal 1 angka 2 mendefinisikan “*peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga*

*negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan*”. Konsep peraturan perundang-undangan sebagaimana yang didefinisikan oleh tersebut menurut Peter Mahmud Marzuki meliputi legislasi dan regulasi.<sup>66</sup> Menurut salmond dalam Sukardi, terdapat dua jenis legislasi, yaitu legislasi utama dan legislasi delegasian. Legislasi utama ditetapkan oleh lembaga Pemegang kedaulatan dalam negara. legislasi utama ini tidak dapat dicabut dihilangkan atau dikontrol oleh lembaga legislatif lain. Di lain pihak, legislasi delegasian merupakan produk dari lembaga lain di luar lembaga Pemegang kedaulatan. Keberadaan dan keabsahan dari legislasi delegasian ini bergantung pada lembaga yang mempunyai wewenang lebih tinggi. Secara teori, peraturan yang berisi penjabaran undang-undang dinamakan *subsidiary legislation* atau *delegated legislation*. Di Indonesia semua produk hukum yang kedudukannya di bawah undang-undang diberi nama peraturan.<sup>67</sup>

Adanya pendelegasian kewenangan legislasi ini dikarenakan semakin kompleks perkembangan suatu negara yang salah satu tujuannya adalah menyelenggarakan Kesejahteraan Rakyat. Maka tidaklah mungkin badan legislatif menyusun undang-undang secara detail, karena pada dasarnya lembaga legislatif tidak dapat memprediksi secara tepat kebutuhan undang-undang pada masyarakat yang begitu cepat berubah. Pernyataan ini berimplikasi pada banyaknya undang-undang yang memberikan delegasi

---

<sup>66</sup> Peter Mahmud, *Marzuki, Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 97

<sup>67</sup> Sukardi, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2016), hlm. 12.

kepada pemerintah untuk menjabarkan lebih lanjut materi atau isi undang-undang yang tidak futuristik tersebut.

Salah satu yang berkarakter *delegated legislation* adalah Peraturan Daerah. Peraturan Daerah mempunyai posisi yang strategis. Walaupun demikian cara pembentukannya mempunyai perbedaan dengan peraturan yang berkarakter *delegated legislation* lainnya, misalnya Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Pembentukan Peraturan Daerah melibatkan wakil rakyat sebagaimana karakter undang-undang, oleh karena karakternya hampir mirip dengan undang-undang maka dapatlah disebut Peraturan Daerah adalah produk badan legislasi daerah.<sup>68</sup>

Hal ini pun sesuai dengan lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah yaitu Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dipilih secara demokratis sehingga kualitas peraturan daerah adalah sebagai legislasi daerah. Karakter yang diberikan oleh pembentuk undang-undang terhadap peraturan daerah sebagai implikasi dianutnya otonomi daerah dalam bingkai negara hukum yang demokratis. Namun demikian, jika dikaitkan dengan asas negara kesatuan pada merupakan produk pemerintahan daerah di mana Pemerintah

---

<sup>68</sup> Produk legislatif adalah produk peraturan yang ditetapkan oleh atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat baik sebagai legislator maupun sebagai co-legislator. Dalam sistem hukum Indonesia dewasa ini pada tingkat nasional yang dapat disebut sebagai lembaga legislatif utama adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pada tingkat daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan produk regulatif adalah produk pengaturan oleh lembaga eksekutif yang menjalankan peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif dengan mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut materi muatan produk legislatif yang dimaksud itu ke dalam peraturan pelaksanaan yang lebih rendah tingkatannya. Lihat King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 70

Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari Pemerintah Pusat sehingga materi muatan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kehendak Pemerintah Pusat. Dalam rangka melaksanakan fungsi pemerintahan daerah undang-undang memberikan wewenang kepada daerah untuk membentuk peraturan daerah. Peraturan daerah dibentuk sebagai konsekuensi logis dari desentralisasi yang memberikan otonomi daerah otonomi kepada daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 1 angka 7 menyebutkan bahwa Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan Persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan Pasal 1 angka 8 menyebutkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan Persetujuan Bupati/Walikota.<sup>69</sup>

Lebih jauh, peraturan daerah merupakan salah satu bentuk daripada produk hukum daerah yang bersifat pengaturan (*Regeling*) dan penetapan (*beschikking*). Produk hukum daerah yang bersifat *beschikking* yakni Peraturan Kepala Daerah baik pada level provinsi, Kabupaten maupun kota. Jika merujuk pada ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun

---

<sup>69</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah maka ada tiga jenis produk hukum daerah yang dikualifikasikan sebagai bentuk pengaturan *regeling* tersebut yaitu:

1. Peraturan Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota),
2. Peraturan Kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) dan Fungsi Perda yang sifatnya berupa pelimpahan wewenang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah. Rumusan Fungsi Peraturan Daerah sendiri diatur pada Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Peraturan Daerah yang meliputi:<sup>70</sup>

- 1) Penyelenggaraan peraturan dalam hal penyelenggaraan tugas pembantuan;
- 2) Penyelenggaraan peraturan dalam memperhatikan ciri khas masing-masing daerah berdasarkan penjabaran aturan yang lebih tinggi;
- 3) Penyelenggaraan pengaturan yang hal-halnya tidak bertentangan dengan kepentingan umum.”

Oleh karena itu melihat betapa pentingnya posisi peraturan daerah baik dalam hierarki peraturan perundang-undangan maupun dalam dalam konteks pemerintahan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan satu sama lain maka perlu dilihat pula kedudukan dalam peraturan perundang-undangan sehingga akan memudahkan untuk menetapkan peraturan mana

---

<sup>70</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

yang paling pas untuk dijadikan alat ukur dalam pengawasan terhadap peraturan perda yang akan dijabarkan lebih lanjut pada Sub bab di bawah ini.

### C. PENGAWASAN

Negara Indonesia dengan wilayah yang luas dan terdiri dari ribuan pulau berbagai suku dan budaya yang berbeda, tentunya akan mengalami kesulitan apabila seluruh pemerintahan ini dikendalikan hanya oleh seorang Presiden. Begitu juga akan terdapat kendala dalam menemukan satu hukum yang dapat memenuhi kebutuhan sekian ratus juta rakyat Indonesia yang tinggal di berbagai wilayah. Oleh karena itulah dibutuhkan materi muatan serta konsep pengawasan yang tepat agar semua berjalan sesuai dengan tugas dan fungsi yang telah ditentukan oleh peraturan perundang undangan.

#### 1. **Pengertian Pengawasan**

Keberadaan pengawasan inilah yang merupakan salah satu aspek yang paling penting. Sebelum diuraikan lebih lanjut mengenai pengawasan maka terlebih dahulu dijabarkan pengertian dari pengawasan. Pada umumnya pemakaian pengertian pengawasan lebih sering dipergunakan dalam hubungan dengan manajemen, Oleh karena itu secara terminologis istilah pengawasan disebut juga dengan istilah *controlling, evaluating, appraising, correcting* maupun kontrol. Dalam bahasa Belanda pengawasan sering disebut dengan *Toetsing* atau yang berarti pengujian.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Bagir Manan menurutnya Pengawasan merupakan pengikat kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan, tetapi pengawasan sebagai pengikat tidak juga dapat ditarik begitu kencang, karena akan menyebabkan kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus.<sup>71</sup> Bagir Manan juga mengemukakan bahwa pengawasan atau kontrol mengandung dimensi pengendalian dan juga pembatasan. Pengawasan dimaksud mengandung pembatasan-pembatasan antara kewenangan-kewenangan pejabat dan juga lembaga /institusi yang berwenang mengawasi.<sup>72</sup>

Muchsan memberi pengertian pengawasan sebagai kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto sedangkan tujuan pengawasan hanyalah terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditentukan sebelumnya<sup>73</sup>. Lebih Lanjut M. Manulang memberi pemahaman tentang pengawasan yaitu suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan

---

<sup>71</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Sinar Harapan, 1994), hlm. 181.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm. 38.

mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.<sup>74</sup>

Prayudi, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, menyatakan bahwa pengawasan dapat bersifat:<sup>75</sup>

- a. Politik, bila yang menjadi sasaran adalah efektifitas dan/atau legitimasi.
- b. Yuridis/hukum, bilamana yang menjadi ukuran merupakan penegakan hukum.
- c. Ekonomi, bilamana yang ukuran adalah efektifitas.
- d. Moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran ukuran adalah keadaan moralitas.

Menurut Paulus Effendi lotulung tujuan utama dilakukannya pengawasan terhadap pemerintah adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja sebagai suatu usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.<sup>76</sup>

Berdasarkan dari beberapa pengertian pengawasan tersebut, Irfan Fachruddin menyimpulkan bahwa pengawasan merupakan hal yang relevan pada lingkungan pemerintahan, dengan pertimbangan atau alasan berikut:<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> M Manulang, *Dasar-Dasar Manajemen*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2009), hlm. 7

<sup>75</sup> Ni'matul Huda, *Hukum pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2017), hlm. 104

<sup>76</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. xv

<sup>77</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2014), hlm. 90-91.



- a. Pada umumnya, sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya:
- b. Tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*):
- c. Adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan:
- d. Jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan:  
  
Apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.

## 2. **Macam-Macam Pengawasan**

Lebih lanjut, pengawasan dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal, tergantung tolok ukur yang digunakan. Berkenaan dengan lingkup pengawasan. Bagir manan mengemukakan dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonomi yaitu

pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan, sementara pengawasan represif berkenaan dengan wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).

Klasifikasi berdasarkan lingkup pengawasan mempunyai kemiripan dengan klasifikasi berdasarkan waktu pelaksanaan pengawasan. Paulus Effendi Lotulung membedakan menjadi dua jenis yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*.<sup>78</sup> Kontrol *a-priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang dari pemerintah. Pengawasan ini mengandung unsur pengawasan preventif. Kontrol *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung unsur pengawasan represif/korektif yang bertujuan mengoreksi/memulihkan tindakan yang keliru.

Penggolongan pengawasan dari tolok ukur kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol, dibedakan menjadi kontrol intern (*internal control*) dan kontrol ekstern (*external control*).<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa...., op.cit.*, hlm. xvi-xvii

<sup>79</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan ..., op.cit.*, hlm. 92.

Kontrol intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis. Sedangkan kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya kontrol keuangan yang dilakukan oleh BPK, kontrol sosial yang dilakukan oleh LSM, media massa, kontrol politik yang dilakukan DPR dan DPRD, serta kontrol peradilan oleh peradilan umum dan peradilan administrasi.

Selanjutnya klasifikasi pengawasan dari aspek yang diawasi, dibedakan menjadi pengawasan segi hukum dan pengawasan segi kemanfaatan.<sup>80</sup> Pengawasan segi hukum (legalitas) yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja (*rechtmatigheid*). Kontrol peradilan atau *judicial control* secara umum dipandang sebagai pengawasan segi hukum walaupun ada perkembangan baru yang mempersoalkan pembatasan itu. Pengawasan dari segi kemanfaatan (opportunitas) yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya (*doelmatigheid*).

Terkait substansi pengawasan dalam konteks negara kesatuan. Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa yang dikendalikan atau

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, 93

dikontrol oleh pemerintahan atasan itu antara lain adalah kontrol atas norma hukum yang ditetapkan oleh pemerintahan bawahan melalui apa yang dikenal sebagai "*general norm control mechanism*". Mekanisme kontrol norma umum inilah yang biasa disebut dengan sistem "*abstract review*" atau pengujian abstrak yang dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif, lembaga legislatif, ataupun oleh lembaga peradilan. Di samping "*abstract review*", mekanisme kontrol norma juga dapat dilakukan melalui prosedur "*abstract preview*", yaitu kontrol yang dilakukan sebelum norma hukum yang bersangkutan mengikat untuk umum. Misalnya, setelah suatu rancangan undang-undang disahkan oleh parlemen, tetapi sebelum diundangkan sebagaimana mestinya, pemerintahan atasan diberi kewenangan untuk menguji, menilai, atau bahkan menolak pengesahan peraturan pemerintahan bawahan.<sup>81</sup>

*Legal norm control mechanism* menurut Jimly Asshidiqie kemudian dibagi kedalam 3 (tiga) golongan, yaitu:<sup>82</sup>

- a. Kontrol terhadap norma hukum melalui pengawasan atau pengendalian politik (*legislative control/legislative review*);
- b. Pengawasan atau pengendalian administratif (*administrative control/executive review*);

---

<sup>81</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 107-108

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm. 5

- c. Pengawasan secara hukum atau kontrol hukum (*judicial control/judicial review*).

Ketiga mekanisme tersebut memiliki pola dan cara yang berbeda-beda dalam melaksanakan kewenangan melakukan pengawasan atau terhadap suatu peraturan perundang-undangan. Begitu pula dengan implikasi yang ditimbulkan dari pengawasan atau pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut.

Berbeda dengan Jimly Asshidiqie, Cappelletti dalam Ni'matul Huda membedakan 2 sistem pengawasan yang lazim dilakukan, yaitu pengawasan secara yudisial (*judicial review*) dan pengawasan secara politik (*political review*).<sup>83</sup> Dimana *judicial review* dapat diartikan sebagai kekuatan pengadilan untuk meninjau tindakan atau pada tingkatan pemerintahan, dan dapat pula untuk membatalkan tindakan legislatif dan eksekutif sebagai hal tidak konstitusional. Sedangkan politik review dapat diartikan sebagai kekuatan pengawasan atau menguji yang dilakukan oleh lembaga non yudisial atau lembaga politik.

### 3. Sejarah dan Teori Pengujian Perundang-Undangan

Pengajian norma atau pengujian peraturan perundang-undangan dikenal dengan beberapa istilah seperti *toetsingsrecht*, *constitutional review*, *legislative review*, *executive review* dan *judicial*

---

<sup>83</sup> Ni'matul Huda, *Hukum pemerintahan .....*, *op.cit.*, hlm. 113

*review* yang berarti hak menguji. Pada umumnya, mekanisme pengujian hukum ini diterima sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check and balance*) kecenderungan kekuasaan yang ada di genggaman para pejabat pemerintahan untuk menjadi sewenang-wenang.<sup>84</sup>

Dari beberapa istilah di atas, Jimly Asshiddiqie mengemukakan perbedaannya masing-masing sebagai berikut:<sup>85</sup>

Istilah *judicial review* jelas tidak sama dengan *constitutional review* dan berbeda pula dengan pengertian *judicial review* seperti dalam sistem perancis. Kalau orang berbicara mengenai hak atau kewenangan untuk menguji maka baru kita dapat menggunakan istilah hak untuk menguji atau hak uji, yang dalam bahasa Belandanya disebut *toetsingsrecht*. Jika hak uji diberikan kepada hakim, maka namanya adalah *judicial review*. Jika kewenangan untuk menguji itu diberikan kepada lembaga legislatif maka namanya bukan *judicial review* melainkan *legislative review*. Jika yang melakukan pengujian adalah pemerintah maka namanya tidak lain dari *eksekutif review*.

Bertolak dari uraian di atas, pengawasan terhadap produk hukum daerah, terutama pembentukan perda merupakan hal yang tidak dapat dihindari karena lingkup atau satuan pemerintahan daerah merupakan bagian dari satuan pemerintah pusat. Oleh karenanya, pembentukan norma hukum atau peraturan perundang-undangan di daerah perlu memperhatikan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan pada jenjang yang lebih tinggi, sebagaimana diatur dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia.

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, hlm. 114

<sup>85</sup> Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm.6

### BAB III

#### ANALISIS PENAMBAHAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PENGAWASAN PRODUK HUKUM DAERAH

##### A. Pelibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak terlepas dari dinamika Amandemen Ketiga UUD NRI 1945 sebagai lembaga perwakilan yang menggantikan utusan daerah dan golongan di MPR. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan yang dikutip dalam Ali Syafaat bahwa pembentukan DPD dilandasi dari dua pertimbangan yaitu *pertama*, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi MPR digantikan dengan keberadaan dan *kedua*, adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.<sup>86</sup>

##### 1. Sejarah Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah

DPD sejatinya merupakan lembaga Negara baru yang lahir pasca reformasi melalui amandemen konstitusi saat itu. DPD merupakan lembaga yang merepresentasikan kepentingan rakyat

---

<sup>86</sup> Muchamad Ali Safa'at, "DPD Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah dan Proses Penyerapan Aspirasi", <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/konstruksi-DPD.pdf>, diakses pada 26 Oktober 2021.

dengan basis wilayah provinsi. Perubahan ketiga UUD NRI 1945 mengatur tentang pendirian serta kewenangan yang dimiliki oleh DPD sebagai bagian dari lembaga perwakilan di Indonesia.

Keberadaan DPD tidak terlepas dari latar belakang persoalan lembaga-lembaga Negara di Indonesia. Hal ini tentunya dimaksudkan untuk mendapatkan sistem kelembagaan politik yang pas dan sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia.<sup>87</sup> Sebagai negara kepulauan dengan komposisi etnis yang beragam, suku yang berbeda, dan agama yang berbeda serta persebaran penduduk di berbagai pulau rasanya mustahil satu sistem kelembagaan politik saja akan mampu untuk menampung seluruh perbedaan yang ada. Pengelompokan dan penumpukan kekuasaan politik hanya pada satu lembaga politik saja akan langsung memunculkan reduksi peranan lembaga politik yang lainnya.<sup>88</sup>

Pembentukan DPD merupakan perwujudan representasi kepentingan rakyat di daerah. Dihapusnya Utusan golongan dikarenakan penentuan utusan golongan dianggap menyulitkan demokrasi serta utusan golongan dianggap sudah dapat disalurkan dan diwadahi melalui keberadaan dari DPD.<sup>89</sup> Sebelum Amandemen UUD NRI 1945, jumlah utusan daerah dan golongan di MPR adalah lebih

---

<sup>87</sup> Kelompok DPD MPR RI, Indra J. Piliang, Bivitri Susanti, *Untuk Apa DPD RI*, Cet.2, MPR RI, Jakarta, 2006, Hlm 3.

<sup>88</sup> Indra j Piliang, *Op.Cit*, Hlm 4.

<sup>89</sup> Muchammad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2010), Hlm. 95.



dari setengah anggota MPR, dan kemudian menjadi sepertiga anggota MPR.<sup>90</sup>

Pembahasan mengenai DPD dalam Perubahan Pertama UUD 1945 mulai mengemuka pada saat pembahasan mengenai susunan dan kedudukan MPR (Pasal 2) serta pembahasan mengenai lembaga perwakilan pada Bab VII. DPD merupakan perkembangan dari Utusan Daerah. Dalam pandangan umum F-PDU yang disampaikan oleh juru bicaranya, Asnawi Latief, disebut istilah Dewan Daerah berikut ini.<sup>91</sup>

...Ada 18 ruang lingkup yang diusulkan untuk dibicarakan dalam Amendemen Undang-Undang Dasar 1945 ini. Pertama, bentuk kedaulatan dan sistem pemilu. Kedua, peningkatan bentuk wewenang lembaga tertinggi negara MPR, entah apa namanya nanti, sebab ada usul ada Dewan Daerah, ada Dewan Perwakilan Rakyat. Apakah kedua ini merupakan satu assembly. Seperti di Swiss itu, ada kongres. Sehingga di sana itu dirangkap pimpinannya,

Hamdan Zoelva sebagai juru bicara F-PBB. Ia mengatakan perlunya pengaturan Dewan Daerah dalam bab tersendiri sebagai berikut.

...Menurut fraksi kami MPR hanya terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Daerah yang seluruhnya dipilih langsung oleh rakyat. Mengenai Dewan Daerah ini perlu diatur di dalam bab tersendiri di dalam Undang Undang Dasar ini seperti halnya pengaturan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat termasuk mengenai susunan dan kedudukannya serta tugas dan wewenang yang dimilikinya. Di samping itu perlu juga diatur dalam Bab mengenai

---

<sup>90</sup>Perubahan komposisi utusan daerah dan golongan MPR didasarkan pada UU No.4 Tahun 1999 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, Dan DPRD. Dimana di dalam UU tersebut jumlah anggota MPR adalah 700 orang yang terdiri 500 orang anggota DPR, Utusan daerah sebanyak 135 orang (5 orang setiap daerah tingkat I) dan utusan golongan sebanyak 65 orang.

<sup>91</sup> Naskah Komperhensif Buku III Jilid 2 hlm. 1084

MPR ini tentang sekretariat dan Sekretaris Jenderal MPR, baik fungsi dan peranannya termasuk cara pengangkatannya

Perdebatan terus berjalan mengenai nama dan kedudukan dari DPD. Disatu sisi menginginkan tetap menggunakan utusan daerah, disisi lain ingin membuat lembaga yang setara dengan DPR dengan kewenangan yang tetap berbeda dengan DPR. Pemberian nama terhadap utusan daerah ini pun berlansung lama. Abdul Khaliq Ahmad selaku juru bicara F-KB menyampaikan pendapat fraksinya sebagai berikut.<sup>92</sup>

F-KB dalam pembahasan tentang Dewan Perwakilan Daerah akan menyatakan sikap sebagai berikut: Pertama, bahwa sebagaimana sikap kami terdahulu bahwa MPR Republik Indonesia itu terdiri atas DPR dan DPD. DPD ini merupakan bentuk reformasi dari dua elemen yang selama ini ada di dalam MPR, yaitu utusan daerah dan utusan golongan. Peleburan dua komponen ini menjadi Dewan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, kami menyebutnya bukan Dewan Utusan Daerah tapi Dewan Perwakilan Daerah, karena menjembatani dari dua komponen tersebut. Oleh karenanya, dalam penyebutan bab pun kami menyebutnya menjadi Dewan Perwakilan Daerah.

Kemudian yang kedua, bahwa Dewan Perwakilan Daerah pada dasarnya dia tidak memiliki hak legislasi karena memang bukan lembaga legislatif. Oleh karena itu maka di dalam penguangan hak dan wewenangnya itu tidak akan ada hak-hak yang terkait dengan proses legislasi, tetapi ada bagian-bagian tertentu yang dapat diterangkan dalam DPD, dalam proses itu. Oleh karena itu, maka kami memilih prinsip bahwa DPD tidak mempunyai hak legislatif karena kalau ini diberlakukan maka akan tidak jelas fungsinya dikaitkan dengan fungsi DPR. Sebagaimana kita tahu fungsi DPR adalah memiliki tiga fungsi utama yaitu fungsi legislasi, fungsi budget dan fungsi kontrol. Ketiga fungsi ini saya kira tidak bisa dilimpahkan kepada lembaga selain DPR, terlebih lagi kalau nanti kita sepakat sistem pemilu yang akan datang adalah sistem distrik. Oleh karenanya, maka ketika sistem distrik diberlakukan oleh anggota DPR maka sesungguhnya yang bersangkutan adalah Wakil daerah. Wakil rakyat sekaligus adalah

---

<sup>92</sup> *Ibid.* Hm.1130

Wakil daerah. Oleh karena itu, hak legislatif-nya dikhususkan pada DPR itu

Selaku juru bicara F-PBB Hamdan Zoelva, memiliki pandangan yang tidak mempermasalahkan nama badan pengganti F-UD MPR. Bagi F-PBB, yang lebih penting adalah kewenangan apa yang diberikan kepada badan tersebut nantinya. Selengkapnya, pernyataannya sebagai berikut.<sup>93</sup>

Mengenai Dewan Utusan Daerah ini sebelumnya kami memberikan anggapan atas beberapa hal pokok bahwa Dewan Utusan Daerah ini adalah lembaga negara yang baru, yang berbeda dengan Utusan Daerah dalam pengertian yang lalu, yang seperti pada saat ini berlaku dalam Undang-Undang Dasar kita. Kalau dalam Undang-Undang Dasar ini, yang sekarang ini, Utusan Daerah hanya bersidang pada saat sidang umum? Maka pada saatnya nanti Dewan Utusan Daerah ini bersidang sendiri dan dapat menghasilkan putusan-putusan sendiri, sebagai sebuah lembaga negara. Badan ini adalah merupakan sebuah badan yang merupakan perwakilan dari daerahdaerah atau utusan dari daerah-daerah.

Masalah dewan daerah atau perwakilan daerah, kami tidak ada problem untuk mendiskusikan nama, mana yang paling tepat, tapi juga bisa kalau mau mengambil jalan tengah Dewan Daerah. Jadi, tidak usah pakai utusan, tidak usah pakai perwakilan, kita pakai saja nama Dewan Daerah, tidak ada keributan masalah utusan dan perwakilan.

Kemudian, dewan ini memiliki kewenangan juga dalam bidang legislasi khususnya yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, penggabungan dan pemekaran di daerah, walaupun pada akhirnya harus memperoleh persetujuan dari DPR. Kemudian dalam hal-hal lain dewan, ini juga memberikan persetujuan atas sebuah rancangan Undang-Undang yang sudah disetujui oleh DPR, yaitu khususnya yang menyangkut hubungan luar negeri, menyangkut APBN, pajak, penerimaan keuangan, pengelolaan sumber daya alam, agama dan peradilan. Untuk itu selengkapnya saya ingin membacakan usulan resmi dari kami yang berkaitan dengan tugas, kedudukan dari Dewan Utusan Daerah dan bagaimana proses legislasi yang terjadi dalam pembentukan Undang-Undang yang berkaitan dengan Dewan Utusan Daerah ini.

---

<sup>93</sup> *Ibid.* Hlm. 1135

Sistem rekrutmen yang digunakan untuk mengisi kursi utusan daerah di MPR adalah melalui pemilihan yang dilakukan oleh anggota DPRD tingkat satu sedangkan untuk utusan golongan dipilih oleh presiden dengan penetapan golongannya ditetapkan oleh DPR.<sup>94</sup> Dengan harapan bahwa utusan daerah dan golongan mampu menghasilkan wakil yang mampu merepresentasikan perwakilan daerah yang seutuhnya. Dengan berubahnya utusan daerah dan golongan melalui amandemen ketiga dan keempat juga telah merubah perwakilan fungsional.

Sebagai pengganti dari utusan daerah dan golongan, DPD mempunyai banyak perbedaan dengan utusan daerah dan golongan. Pertama DPD tidak hanya menjadi anggota fraksi di MPR akan tetapi juga menjadi parlemen di kamar kedua. Dalam hal rekrutmen, anggota DPD dipilih melalui sistem pemilihan langsung dengan sistem distrik berwakil banyak sesuai dengan Pasal 168 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum serta dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan Presiden, DPR, dan DPRD.

Sebagai lembaga legislatif, DPD yang merupakan amanat dari perubahan ketiga UUD 1945, yaitu dalam Pasal 22C, Pasal 22D, dan Pasal 22E. Kemudian dilakukan Perubahan Keempat UUD 1945, dimana posisi DPD ini diatur lebih lanjut dalam konteks sebagai bagian dari MPR. Sesuai yang tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) bahwa

---

<sup>94</sup>Pasal 2 ayat 3 UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

“MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”

Dalam Pasal 22C ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa jumlah anggota DPD ditetapkan tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Penetapan jumlah wakil daerah yang sama dan setiap provinsi pada keanggotaan DPD menunjukkan kesamaan status provinsi yang ada sebagai bagian integral dari negara Indonesia. Pemilihan DPD juga dilakukan dalam pemilu langsung oleh rakyat. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia kekuasaan legislatif yang baru ini, DPD merupakan cerminan dari prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) maka keanggotaan DPD ini dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, dipilih langsung oleh rakyat, sehingga mendapatkan legitimasi yang baik.<sup>95</sup>

Pun dalam Pasal 22D Ayat (4) UUD NRI 1945 mengatur mengenai pemberhentian seorang anggota DPD yaitu: Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. Masa jabatan anggota DPD adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Terkait kewenangan DPD dalam menjalankan fungsi legislasi juga mengalami perdebatan yang panjang dikarenakan sedari awal DPD dibentuk sebagai *Joint session* dari DPR dan kewenangan DPD

---

<sup>95</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm.39.

hanya terbatas kepada RUU tertentu, Theo L. Sambuaga dari F-PG menyampaikan pendapat sebagai berikut:<sup>96</sup>

..... Kemudian keempat, dalam hal satu RUU ditolak oleh DPD, maka RUU tersebut... Jadi sudah tentu RUU yang menyangkut hal-hal tersebut - diputuskan alternatif pertama, diputuskan oleh *joint session* yang dalam bentuk MPR itu. Atau alternatif kedua, diputuskan oleh sidang bersama DPR dan DPD dengan 2/3 suara dari jumlah suara dalam sidang gabungan tersebut. Jadi ada ketentuan bersuara.

Kelima, DPD dapat melakukan pengawasan, nah ini.. tadi hak legislasi, sekarang pengawasan juga dibatasi ya? Sebab kalau disebut berat di sini hanya yang ini begitu juga yang di atas disebut ini hanya itu. Di luar itu sudah berarti tidak. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, pelaksanaan APBN, pajak dan agama.

Soedijarto dari F-UG setuju dengan pendapat yang mana DPD hanya diberikan kewenangan mengajukan Rancangan UU kepada DPR:<sup>97</sup>

Saya kira, kami kebetulan sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Pak Kiyai Yusuf Muhammad yaitu hanya mempunyai kewenangan mengajukan rencana undangundang kepada DPR. Tetapi tidak ikut membahas untuk hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Kemudian memberikan persetujuan atau pertimbangan untuk diajukan kepada Presiden untuk diundangkan. Jadi sejauh itu saja.

Pada akhirnya fraksi DPR sepakat untuk membentuk lembaga yang bernama Dewan Perwakilan Daerah dengan jumlah, tugas dan fungsinya terbatas agar tidak terjadi *Over Lapping* kewenangan

---

<sup>96</sup> Naskah Komperhensif ... *Loc.Cit* hlm. 1190

<sup>97</sup> *Ibid.*, hlm. 1194

dengan DPR. Patrialis Akbar juga menyampaikan pendapat agar tidak terjadi *over lapping* antara DPR dan DPD.<sup>98</sup>

...ada batasan-batasan khusus, yang kita berikan kepada DPD supaya tidak *over lapping*. Paling tidak kalau kita melihat dari rumusan kita ada lima bab yang berkaitan dengan masalah DPD ini. Ini menunjukkan sesuatu keseriusan hadirnya Dewan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, kami tetap menyetujui bahwa DPD ini kita hadirkan, cuma persoalannya adalah tentang fungsi dan tugas secara menyeluruh DPD ini, itu memang belum selesai dirumuskan di dalam sinkronisasi dan finalisasi PAH I. Sehingga yang menjadi persoalan sekarang adalah posisi apakah dia *strong* atau *soft*, kan begitu.

Oleh karena itu kami setuju, tentang masalah fungsi dan tugas ini memang harus betul-betul kita kembali bicarakan. Tapi paling tidak pada posisi-posisi DPD di dalam ikut serta membahas rancangan undang-undang dan ikut serta sekaligus melakukan pengawasan, itu memang seharusnya dilibatkan. Akan tetapi bahan-bahan pengawasan itu tetap diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan lebih lanjut untuk ditindaklanjuti oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, itu terbatas juga posisinya.

Pendapat akhir F-PDIP disampaikan oleh juru bicaranya I Dewa Gede Palguna. Dalam pendapat akhir itu salah satu hal yang dikemukakan adalah mengenai keberadaan DPD, seperti berikut ini.<sup>99</sup>

Di samping keberadaan DPR dengan fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran yang mewakili rakyat, keberadaan dan keterlibatan DPD itu pasti akan lebih meningkatkan kualitas proses dan keputusan politik nasional, khususnya mengenai pengembangan otonomi, hubungan keuangan pusat dan daerah, penyusunan APBN, dan sebagainya.

Dari penyampaian pendapat akhir fraksi-fraksi MPR tersebut yang pada intinya menyepakati rumusan perubahan UUD 1945 tentang DPD, akhirnya rumusan mengenai DPD selanjutnya disahkan sebagai bagian dari Perubahan Ketiga UUD 1945.

---

<sup>98</sup> *Ibid.*, hlm. 1457

<sup>99</sup> *Ibid.*, hlm. 1464



Mengenai wewenang dan tugas dari DPD diatur dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 yang berbunyi sebagai berikut:<sup>100</sup>

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.\*\*\*)
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.\*\*\* )
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.\*\*\* )

Dari uraian tugas dan wewenang DPD diatas maka DPD memiliki 3 (tiga) fungsi yaitu fungsi legislasi, pertimbangan atau pembahasan dan pengawasan. Dari ketiga fungsi DPD ini bersifat terbatas karena pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut terbatas pada bidang-bidang tertentu saja.

- a. Fungsi legislasi pada DPD yaitu yang berkaitan dengan pembentukan, pembahasan, pengubahan, dan penyempurnaan

---

<sup>100</sup> Pasal 22D Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dalam Satu Naskah



suatu rancangan undang-undang bersama DPR dan Presiden. Terhadap DPR maka fungsi legislasi DPD kedudukannya hanya bersifat penunjang (*auxiliary*), sehingga DPD hanyalah sebagai *co-legislator* dari DPR. Dimana DPR mempunyai kewenangan legislasi undang-undang, sedangkan DPD hanya diberi kesempatan untuk dapat mengusulkan atau membahas beberapa jenis rancangan undang-undang tanpa ikut proses pengambilan keputusan. Hal inilah yang menjadikan DPD hanya 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 DPD dalam proses legislasi.<sup>101</sup>

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

---

<sup>101</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 267

c. Fungsi pengawasan pada DPD adalah fungsi yang berkaitan dengan pengawasan DPR terhadap peraturan, kebijakan dan undang-undang yang dikeluarkan pemerintah termasuk pemerintah daerah. Setelah ditetapkannya Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) menambah kewenangan baru kepada DPD terutama dalam bidang pengawasan terhadap otonomi daerah. Kewenangan baru tersebut diatur didalam Pasal 249 Ayat (1) huruf J, yaitu: melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah (Ranperda) dan peraturan daerah (Perda).

2. Ikut serta DPD dalam Pembahasan RUU MD3

Perubahan Kedua Atas UU MD3 ini merupakan RUU inisiatif DPR. Kemudian diserahkan kepada Badan Legislasi DPR untuk ditindaklanjuti terkait proses pembentukan dan perumusan RUU MD3. Tahapan Pembahasan RUU MD3 sebagai berikut:

a. Rapat Penentuan Jadwal

Berdasarkan surat Nomor PW/05098/DPR RI/3/2017 tanggal 22 Maret 2017. Proses pembahasan baru diawali pada tanggal 5 April 2017 dengan agenda rapat menentukan jadwal

acara pembahasan RUU MD3 2018. Sidang tersebut diketuai oleh Supratman Andi Agtas, S.H., M.H.

Dalam sidang tersebut dibahas mengenai Daftar Inventaris Masalah (DIM) yang disampaikan oleh Pemerintah. Pun dibahas pula terkait keinginan DPD untuk ikut serta dalam Pembahasan Perubahan Kedua UU MD3 tersebut. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Ketua Rapat bahwa:<sup>102</sup>

“Di dalam rancangan jadwal pembahasan RUU ini direncanakan pembahasan dapat diselesaikan pada Masa Persidangan ke IV, masa persidangan ini maksudnya. **Selain itu juga terdapat agenda untuk Rapat Konsultasi dengan DPD RI dalam rangka membicarakan keikutsertaan DPD RI dalam pembahasan RUU tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD**, sebagaimana surat yang disampaikan oleh Pimpinan DPR untuk dibahas dan diputuskan oleh Badan Legislasi. Permintaan keterlibatan DPD RI dalam pembahasan RUU tersebut karena adanya 19 usulan perubahan di luar DIM RUU dari Pemerintah. Jadi memang kita menerima usulan DIM dari DPD tetapi nanti akan kita bahas pada saat kita akan melakukan Rapat Konsultasi sebelum kita melakukan Rapat Kerja dengan Pemerintah.”

Ketua Rapat Sidang juga menjelaskan, bahwa tidak dilibatkannya DPD dalam proses pembahasan RUU MD3 ini karena revisi/perubahan yang akan dilakukan terhadap RUU MD3 hanya bersifat terbatas. Makna revisi yang terbatas ini dapat dimaknai bahwa perubahan-perubahan dalam RUU MD3 tersebut tidak bersifat menyeluruh sehingga dimungkinkan tidak

---

<sup>102</sup> Badan Legislasi DPR RI, Risalah Rapat Badan Legislasi Pengesahan Jadwal Pembahasan RUU Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, 5 April 2017, hlm. 3

menyangkut kewenangan DPD yang diatur dalam Pasal 22D UUD 1945.

Permintaan dari DPD ini akhirnya tetap diakomodir oleh DPR melalui Badan Legislasi untuk ikut dalam proses pembahasan RUU MD3, akan tetapi tetap akan diputuskan dalam agenda rapat konsultasi. Keikutsertaan DPD dalam proses pembahasan RUU MD3 akan ditentukan oleh DPR. Hal ini dalam rangka pelaksanaan rapat konsultasi yang merupakan inisiatif dari DPR dan bukan merupakan bagian dari proses pembahasan suatu undang-undang yang diatur oleh hukum positif Indonesia.

Tahapan pembahasan pembentukan suatu undang-undang dilakukan dalam 2 (dua) tingkat pembicaraan.<sup>103</sup> Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus, sedangkan pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna DPR.<sup>104</sup> Tahapan pembahasan pembentukan suatu undang-undang dalam pembicaraan tingkat I pun hanya dapat dilakukan dalam rapat kerja, rapat panitia kerja, rapat tim perumus/tim kecil, dan/atau rapat tim sinkronisasi.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Pasal 168 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD, dan DPRD

<sup>104</sup> Pasal 169

<sup>105</sup> Pasal 140 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib

- b. Rapat Konsultasi dengan DPD dalam rangka mendengarkan masukan/pandangan DPD

Setelah dilakukan sidang Penentuan Jadwal Pembahasan Perubahan RUU MD3 ini, selanjutnya dilakukan Rapat konsultasi antara DPR RI dengan DPD pada tanggal 6 April 2017. Rapat ini diselenggarakan untuk membahas permintaan dari DPD agar dapat turut serta dalam proses pembahasan RUU MD3 2018 seperti yang dibicarakan pada saat sidang sebelumnya.

Berbeda dengan sidang sebelumnya, sidang ini diketuai oleh H. Totok Daryanto, S.E. beliau menyampaikan bahwa agenda rapat konsultasi kali ini dilaksanakan guna mendengar masukan dan usulan dari DPD. Beliau mengatakan bahwa,<sup>106</sup>

... Badan Legislasi mengundang DPD RI dalam rapat konsultasi untuk mendapatkan masukan dan pandangannya. Untuk mempersingkat jalannya rapat, selanjutnya kesempatan kami berikan kepada Ketua Panja RUU Tentang DPD RI untuk memberikan masukan dan pandangannya. Dan kepada anggota juga semua sudah dapat ya masukan dari DPD, sehingga mungkin kalau bisa tidak usah dibacakan seluruhnya DIM-DIM nya, mungkin inti-intinya/pokok-pokok pikiran apa yang mau diberikan masukan dari DPD RI silahkan disampaikan.

Penyampaian masukan dan usulan dari DPD disampaikan oleh Intsiawati ayus selaku Ketua Tim Kerja (Timja) RUU MD3 menyampaikan bahwa,<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Badan Legislasi DPR RI, Risalah Rapat Badan Legislasi tentang Keikutsertaan DPD dalam Pembahasan RUU tentang MD3, 6 April 2017, hlm. 4

<sup>107</sup> *Ibid*

Izin kami mulai menyampaikan apa yang menjadi usulan dari DPD RI. Dan saya memperkenalkan diri, Intsiawati Ayus, daerah pemilihan Riau, sebagai Ketua Timja Revisi Undang-Undang MD3 ini. Izin kami mengutip pendapat Mahkamah Agung sebagaimana yang termuat pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92, yaitu: “berdasarkan ketentuan Pasal 22.d ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan DPD ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan daerah” berdasarkan ketentuan tersebut, DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan daerah. untuk itu ada beberapa poin yang kami sampaikan, dan seterusnya nanti kami telah mengirimkan terlebih dahulu sebelum ini Daftar Inventarisasi Masalah.

Penyampaian masukan dan usulan dari DPD ini memperoleh penolakan dari beberapa fraksi di DPR. DPD dianggap tidak memiliki kewenangan dalam proses pembahasan RUU MD3 sehingga tidak berhak menyampaikan usulan materi perubahan melalui penyampaian DIM. Kritik terhadap penyampaian DIM oleh DPD RI ini dilontarkan oleh Fraksi Hati Nurani Rakyat (Hanura) yaitu Dr. Rufinus Hotmaulana Hutauruk, S.H., M.M., M.H yang menyatakan tidak setuju jika DPD menyampaikan DIM pada agenda rapat ini. Beliau mengatakan bahwa:<sup>108</sup>

... Betul bahwa RUU itu memang sudah sampai, baru saya cek. Tapi kita kan tidak membahas DIM hari ini, jadi kalau dibacakan pokok-pokoknya juga itu sama sekali tidak benar ...

---

<sup>108</sup> *Ibid*, hlm. 5

Hal ini kemudian ditanggapi oleh ketua rapat yaitu H.

Totok Daryanto, S.E. yang mengatakan bahwa:<sup>109</sup>

... kalau sejauh yang kami periksa, kami verifikasi, ini kan sebenarnya DPD ini mengirim surat kita sudah agak lama, pada tanggal 9 Februari 2017. Kemudian surat itu ditujukan kepada Pimpinan DPR RI, lalu di minta ditindaklanjuti oleh Badan Legislasi. Sekarang inilah diadakan rapat konsultasi untuk mendengarkan masukan atau usulan dari DPD RI. Kemudian posisi usulan itu tidak harus diputus pada rapat siang ini, sifatnya masukan. Bahwa nanti ada tanggapan sudah pasti. Bapak para anggota bisa menanyakan, klarifikasi, mengomentari, dan lain sebagainya. Tapi sebenarnya ini secara resmi usulan DPD itu telah diterima Baleg, itu saja statusnya ... oleh karena itu kita posisinya memang sudah ingin mencampuri urusan di DPD maka rapat ini dilaksanakan. Dan tidak mengambil keputusan apa-apa, hanya mendengarkan saja.

Dr. Rufinus kemudian mengkritik, bahwa usulan dari DPD ini tetap tidaklah tepat jika dikatakan sebagai DIM. Rufinus menambahkan bahwa DPD juga tidak memiliki kewenangan dalam proses pembahasan RUU MD3 ini, karena memang tidak berkaitan dengan kewenangan DPD dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 dan tidak mencakup lembaga DPD. RUU MD3 yang diajukan oleh DPR ini hanya merubah mengenai alat kelembagaan MPR dan DPR saja. Rufinus menyampaikan bahwa:<sup>110</sup>

... jadi ini kita harus garis bawahi dulu. Jadi jangan kita jadi salah-salah menanggapi sebuah proses yang menurut saya cacat ini. Bagaimana bisa DPD mengirimkan DIM. Ketentuannya saya bacakan, ini hasil analisisnya pimpinan. RUU MD3 bukan termasuk lingkup kewenangan DPD untuk ikut serta membahas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22.d ayat (2)

---

<sup>109</sup> *Ibid*

<sup>110</sup> *Ibid*, hlm. 6

Undang-Undang Dasar “45 itu. Selain itu, materi muatan revisi Undang-Undang MD3 yang diajukan oleh DPR tidak mencakup juga lembaga DPD lain terbatas mengenai alat kelembagaan MPR dan DPR saja, sehingga dengan demikian terkait revisi Undang-Undang MD3 ini tidak ada kewenangan DPD ikut serta dalam proses pembahasan DPR dan Presiden, termasuk dengan membuat DIM atas RUU tersebut.

Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa yang diwakili oleh Drs. H. Taufiq R. Abdullah kemudian mengemukakan pendapatnya, yang pada intinya menyatakan bahwa DIM yang disampaikan DPD ini tidak tepat jika diartikan sebagai Daftar Inventarisasi Masalah, namun dapat diartikan lain yang bersifat masukkan saja. Perlunya untuk tetap mendengarkan masukan dari DPD ini karena DPD juga merupakan lembaga negara yang diatur dalam UU MD3. Secara lebih lengkap menyampaikan bahwa:<sup>111</sup>

... jadi kalau boleh, agar kehadiran teman-teman DPD juga kita hargai, jadi bukan dalam konteks penyampaian DIM, tapi ini rapat konsultasi bahwa DPD sebagai bagian dari pihak yang masuk di dalam undang-undang ini, bahwa undang-undang ini juga mengatur mereka, maka mereka kita berikan hak untuk memberikan masukan atau usulan-usulan saya kira. Ini mungkin soal terminologi penting. Kalau bagi Pak Rufinus saya kira memang orang hukum, terminologi itu sangat penting. Jadi karena itu mungkin kalimatnya saja kita ubah bahwa kita ada masukan dari DPD, konteksnya adalah revisi itu. Masukan masukan saja sifatnya. Jadi bukan DIM. Kalau DIM mungkin Daftar Isian Masukan, atau apalah, konsultasi. Jadi memang ini kan undangannya rapat konsultasi. Jadi saya kira harus menganggap wajar bahwa DPD punya hak untuk memberikan masukan. Tapi disini DIM, undangannya konsultasi, undangannya rapat konsultasi.

---

<sup>111</sup> *Ibid*, hlm. 7



Fraksi Partai Amanah Nasional yang diwakili oleh H. Yandri Susanto pun menambahkan, bahwa yang disampaikan DPD dalam rapat konsultasi ini tidak tepat jika dikatakan DIM, namun lebih tepat sebagai masukkan saja. Beliau secara lebih lengkap mengatakan bahwa:<sup>112</sup>

... sebenarnya revisi undang-undang MD3 ini memang inisiatif DPR. DIM itu kalau dalam tata cara undang-undang harusnya dari Pemerintah, kan dua belah pihak itu. Kalau dari sisi masukan kita hormati, ibu dan Bapak. Oleh karena itu, pimpinan, tidak apa-apa kita terima sebagai masukan yang baik. Kita hargai upaya dari DPD RI, tidak masalah. Tapi sifat dari rapat ini memang tidak bisa membahas DIM DPD dengan DIM dari, tidak bisa seperti itu statusnya. Tapi kalau dijadikan masukan bagi kita saya kira tidak ada masalah ...

Fraksi Partai Demokrat Indonesia Perjuangan yang diwakili oleh Rieke Diah Pitaloka juga menegaskan, bahwa yang disampaikan DPD dalam rapat konsultasi ini tidak tepat dikatakan sebagai DIM dan hanya bersifat masukkan tanpa dianggap sebagai bagian dari pembahasan suatu undang-undang. pun mempertanyakan kewenangan DPD dalam proses pembahasan RUU MD3 ini. Dengan beranggapan bahwa RUU MD3 2018 bukan merupakan undang-undang yang menjadi kewenangan DPD. Beliau mengatakan bahwa:<sup>113</sup>

...apakah DPD RI berhak untuk merancang sebuah undang-undang atau tidak saya kira perlu dicermati Pasal 22.d ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Begitu juga dengan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa setiap RUU harus dibahas bersama DPR dan Presiden. Dan apakah di dalam

---

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> *Ibid*, hlm. 8

konstitusi kita dicantumkan DPD atau tidak, sehingga rapat ini seperti yang lain lebih lanjut. Dan seharusnya memang kita putuskan bahwa ini hanya masukan. Tetapi masukan tersebut juga bukan dalam rangka memberikan ruang pembahasan sebuah undang-undang yang sebetulnya telah diatur dalam konstitusi kita ...

Adanya perbedaan pendapat dari beberapa fraksi dalam memaknai keterlibatan DPD dalam membacakan DIM sehingga ketua rapat pun kemudian menegaskan bahwa perlunya untuk tetap mendengar masukan dari DPD. Beliau mengatakan bahwa:<sup>114</sup>

...perlu saya perjelas pada seluruh anggota yang terhormat, bahwa kita pada rapat ini tidak membahas DIM. Jadi ada DIM di tempat bapak-bapak itu hanya dokumen bahwa itu yang diajukan oleh DPD. Jadi kita sekarang ini tidak sedang membahas DIM ...

Wakil ketua Badan Legislasi DPR yaitu Dr. H. Dossy Iskandar Prasetyo, S.H., M.Hum juga menguatkan bahwa tidak tepat jika DIM dari DPD ini dikatakan sebagai Daftar Inventarisasi masalah. Hal ini karena, usulan dari DPD ini justru berisi materi-materi dan bukan berisi masalah. Dan juga perlu untuk tetap mendengarkan masukan dari DPD sebagai bagian dari rapat konsultasi. Beliau secara lebih lengkapnya menyampaikan bahwa<sup>115</sup>

...DPD ini bukan DIM dalam konteks pembahasan undang-undang. karena ini bukan „masalah“ tapi „materi“. Tetapi DPD menggunakan istilah yang tidak lazim. Ini bukan Daftar Isian Masalah. Saya tidak tahu konteksnya apa, tapi ini

---

<sup>114</sup> *Ibid*, hlm. 8-9

<sup>115</sup> *Ibid*, hlm. 9

juga tidak bisa ...sebagai DIM dalam konteks pembahasan undang-undang sebagai DIM masalah, karena ini materi. Saya baca didalamnya tidak ada masalah. Materi semua ini, judulnya materi. Karena itu tetap saja kembali pada/saya menyarankan kembali kepada jadwal yang sudah kita tetapkan. Ini adalah konsultasi dengan DPD/menerima konsultasi dengan DPD. Kemudian DPD juga meralat ini, kemudian menjelaskan saja nanti apa yang akan menjadi materi konsultasi itu. Sehingga nanti apakah nanti ditanggapi atau tidak itu konteksnya berbeda, silahkan nanti pimpinan membuat pertimbangan-pertimbangan soal-soal seperti ini.

Namun, Fraksi dari Hanura secara tidak langsung tetap menyatakan menolak mendengarkan masukan dari DPD karena DPD tidak berwenang ikut serta dalam proses pembahasan RUU MD3 2018. Beliau mengatakan bahwa:<sup>116</sup>

“ jangan salah. Ini begini, kita harus pahami, jangan salah nanti Pimpinan mengambil kebijakan lanjut atau tidak. Ini menjadi penting. Bukan sekedar kita sudah mengundang, ini bicara pasal ini, usulan. Baca Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22D tadi ayat (e), tidak ada kewenangan, membahas ini pun mereka tidak punya kewenangan. Ini sudah bicara pasal ini, pimpinan.”

Fraksi Partai Demokrat Indonesia Perjuangan yaitu Prof. Dr. Hendrawan Supratikno ikut menguatkan pendapat dari Rufinus dan kemudian mengusulkan jalan tengah yaitu agar dilakukan pembicaraan singkat terlebih dahulu antara Dr. Rufinus dari fraksi Hanura dengan DPD. Beliau mengatakan bahwa:<sup>117</sup>

saya mengusulkan jalan tengah, supaya Pak Rufinus juga sedikit terhibur, bagaimana kalau rapat ini kita skors 3 menit. Pimpinan dan Pak Rufinus berbicara dulu, supaya ada persepsi

---

<sup>116</sup> Ibid, hlm. 13

<sup>117</sup> Ibid, hlm. 14

yang sama dengan teman-teman dari DPD. 3 menit saja pimpinan. Karena sekali lagi bagaimanapun secara substantif apa yang disampaikan Pak Rufinus betul. Terima kasih.

Setelah terjadi pembicaraan singkat kemudian tercapai kesepakatan bahwa DPD dapat menyampaikan materinya sebagai bahan masukan/usulan saja kepada Baleg DPR, Kedudukan masukan/usulan dari DPD ini tidak bersifat mengikat dan diserahkan keputusan akhirnya kepada fraksi-fraksi di DPR RI. DPD dianggap tidak berwenang untuk ikut serta dalam proses pembahasan RUU MD3. Pernyataan ini secara lebih lengkap disampaikan oleh Ketua Rapat yang menyatakan bahwa:<sup>118</sup>

atas masukan dari para anggota Badan Legislasi, jadi keberatan utamanya itu adalah ibu-ibu dan bapak dari DPD “kok ada yang namanya DIM sekarang ini dibawa di DPR”, walaupun DIM nya itu kalau dikaji oleh pimpinan tadi ini juga DIM seperti pembahasan dalam undang-undang, kalau DIM nya bukan Daftar Isian Masalah tapi Daftar isian Materi. Karena itu konsultasi ini pertama DIM ini agar dianggap tidak ada. Kemudian ibu-ibu dan bapak menyampaikan materi pokoknya saja yang membahas perubahan Undang-Undang MD3 nanti mempertimbangkan masukan ibu-ibu itu dan bapak. Untuk apakah dimasukkan apa tidak ya tentu tergantung dari pembahasan. Jadi intinya sekarang dari DPD intinya diminta untuk menyampaikan pokok-pokok pikirannya saja. tapi yang DIM ini karena ada keberatan ini dianggap tidak ada saja. tapi materi pokoknya silahkan disampaikan

Terdapat 10 poin usulan/masukan yang disampaikan, yaitu:<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> *Ibid*, hlm. 15

<sup>119</sup> *Ibid*, hlm. 4-16

- a. Menegaskan keikutsertaan DPD dalam setiap pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Hal ini sebagaimana Putusan MK Nomor 92 Perubahan Pasal 71 huruf c dan Pasal 166 ayat (5);
- b. DPD dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas. Hal ini sebagaimana putusan MK Nomor 92, yaitu perubahan Pasal 276 ayat (1) dan ayat (2);
- c. DPD menyampaikan pandangan akhir DPD terhadap materi RUU yang berkaitan dengan daerah di dalam sidang Paripurna DPR. Hal ini sebagaimana Putusan MK Nomor 92, yaitu sebelum diambil keputusan tentang undang-undang, yakni usul revisi perubahan Pasal 171;
- d. Terhadap Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan daerah yang diusulkan oleh DPR selain disampaikan kepada Presiden juga dapat disampaikan kepada DPD RI;
- e. Terhadap Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan daerah yang diusulkan oleh Presiden selain disampaikan kepada DPR juga dapat disampaikan kepada DPD;
- f. Terkait terhadap Rancangan Undang-Undang yang diusulkan oleh DPD yang disampaikan ke DPR dan Presiden agar dapat segera dilakukan pembahasan secara bersama-sama;
- g. DPD memiliki kemandirian anggaran;
- h. Memberikan kepastian terhadap hasil pengawasan dan pertimbangan yang disampaikan DPD kepada DPR;
- i. Peniadaan ketentuan yang menyatakan pembahasan tetap berjalan apabila DPD tidak menyampaikan pandangan kami usul untuk dihapus sesuai Pasal 170 ayat (5); dan
- j. Dalam menjalankan tugas pengawasan DPD dapat melakukan rapat dengan mengundang kementerian, lembaga negara, BUMN, instansi vertikal di daerah, pemerintah daerah, DPRD, BUMD, dan masyarakat.

Intsiawati Ayus kemudian juga menegaskan keabsahan DPD dalam mengikuti rapat konsultasi ini. Beliau menyatakan bahwa:<sup>120</sup>

Di sini kita terkait dan akan membenahi Undang-Undang MD3. Dan dinamika dengan berjalan di internal DPD itu adalah bagian rancangan dari DPR RI. Untuk itu silahkan kembali kita simak tentang kehadiran kami di fungsi legislasi, yaitu Pasal 170. Izinkan kami membacakan Undang-Undang MD3, dimana Pasal 170 Undang-Undang MD3 ayat (2) poin b yang memfrasakan tegas DPR memberikan penjelasan serta presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD. Kemudian dipertegas lagi pasal Pasal 3 huruf 3, DPD dan Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud Pasal 71 huruf c. jadi kami merasa tidak salah alamat untuk kami memenuhi undangan dalam rapat konsultasi yang terhormat ini.

Pernyataan dari DPD ini kembali ditolak oleh DPR melalui Ketua Rapat, H. Totok Daryanto, S.E. yang menegaskan bahwa masukan-masukan dari DPD ini hanya berstatus sebagai bahan pertimbangan. Totok juga menyampaikan, bahwa dalam perubahan UU MD3 ini tidak berkaitan dengan kewenangan DPD, sehingga DPD sebenarnya tidak memiliki kewenangan. Namun, ada agenda rapat konsultasi ini karena mengingat kedudukan DPD sebagai pemangku kepentingan yang ikut diatur dalam UU MD3. Beliau mengatakan bahwa:<sup>121</sup>

Jadi seluruh masukan-masukannya tadi sudah kami dengar dengan seksama, kami terima dengan baik sebagai bahan-bahan untuk ketika menjadi pertimbangan ketika kita membahas Undang-Undang MD3 ini ...Namun Perlu kami

---

<sup>120</sup> *Ibid*, hlm. 16

<sup>121</sup> *Ibid*, hlm. 17

jelaskan bahwa sebenarnya perubahan MD3 ini tidak ada kaitannya dengan kewenangan DPD. Kecuali sebagai pemangku kepentingan, karena ikut diatur dalam MD3. Jadi sebenarnya kalau dari konstitusi, MD3 ini tidak termasuk yang disebut secara rinci menjadi kewenangan dari DPD. Tapi karena di dalam MD3 itu ada DPD yang ikut diatur didalamnya maka memang ibu dan bapak menjadi bagian dari pemangku kepentingan. Maka konsultasi ini menjadi layak dilakukan, dan sudah kita lakukan.

Dari Rapat Konsultasi DPR terhadap permintaan DPD dalam proses pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU MD3, pada dasarnya perlu legal standing yang jelas yang mengatur mengenai keikutsertaan DPD tersebut. Karena Kewenangan DPD RI terkait dengan keikutsertaan dalam pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU MD3 tidak tercantum di dalam tugas DPD sebagaimana dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Namun sebagai bentuk partisipatif DPD dalam Rapat ini, Badan Legislasi pada prinsipnya menerima masukan/pandangan yang telah disampaikan oleh DPD, namun kiranya DPD tidak menggunakan istilah “DIM” mengingat istilah tersebut dipergunakan untuk Daftar Inventaris Masalah (DIM) dalam proses pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU MD3 sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sehingga dapat dikatakan bahwa Rapat Badan Legislasi dengan DPD menyepakati/menyetujui untuk menerima masukan/pandangan yang disampaikan oleh DPD dan dapat menjadi bahan



pertimbangan dalam pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

c. Rapat Panitia Kerja

Setelah melaksanakan Rapat Penetapan Jadwal dan Rapat Konsultasi, maka Proses pembahasan RUU MD3 dilanjutkan dalam rapat panitia kerja. Bertindak selaku ketua para agenda rapat yaitu Dr. Supratman Andi Agtas, S.H., M.H. kemudian membuka dan mengawali rapat dengan menyampaikan pengantar sebagai berikut:<sup>122</sup>

... Pertama-tama kami sampaikan ucapan terima kasih kepada Bapak Menteri Hukum dan HAM beserta seluruh jajarannya, serta pihak dari Kementerian Dalam Negeri yang mewakili Bapak Menteri Dalam Negeri yang telah hadir para rapat hari ini dalam rangka pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah atau DIM Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD ... Perlu kami informasikan kembali bahwa Rancangan Undang-Undang tentang perubahan ke 2 atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD merupakan RUU usul DPR sehingga pemerintah membuat DIM atas RUU tersebut. Berdasarkan surpres yang dikirim peserta DIM yang telah dibuat terdapat 75 DIM yang seluruhnya bersifat tetap.

Usulan dari DPD yang telah disampaikan dalam rapat konsultasi antara Badan Legislasi dan DPD yang dilaksanakan pada agenda sidang ke II diakomodir dalam agenda sidang Ke

---

<sup>122</sup> Badan Legislasi DPR RI, Risalah Rapat Panitia Kerja Pembahasan RUU Perubahan Kedua UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, 17 April 2017, hlm. 3



III ini. Hal ini secara lebih lengkap disampaikan oleh Ketua Rapat yang menyampaikan bahwa:<sup>123</sup>

... menurut saya kita sepakati supaya tidak kita buang-buang waktu untuk kita bahas satu per satu. Cuma memang sekedar tambahan baik pada Pemerintah maupun kepada teman-teman anggota Badan Legislasi memang ada beberapa usulan yang berkembang yang perlu saya sampaikan kepada pihak Pemerintah diluar DIM yang sudah masuk didalam yang sudah disertakan telah diterima oleh Dewan perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Yang pertama adalah usulan tentang keinginan Dewan Perwakilan Daerah ada beberapa usulan yang sempat dimasukkan ke kita tetapi ini akan menjadi kesepakatan kita bersama nanti apakah usulan ini bisa diterima ini sangat tergantung kepada sikap Pemerintah maupun sikap dari Fraksi-Fraksi yang ada di Badan Legislasi. Yang kedua adalah usulan dari Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) yang berkaitan dengan usulan resmi mereka berkaitan berkenaan dengan pelaksanaan hak imunitas terhadap Dewan Republik Indonesia untuk bisa diakomodir di dalam perubahan Undang-Undang MD3 ini dan yang terakhir walaupun itu belum secara resmi tapi nanti menurut saya itu akan sangat tergantung pada usulan-usulan dari Fraksi-fraksi yang akan kita dengarkan nantinya Pak Menteri.

Dr. Rufinus Hotmaulana Hutauruk, S.H., M.M., M.H. dari Fraksi Hanura yang meminta agar dalam rapat ini juga diakomodir dan dibahas mengenai usulan dari DPD yang memang tidak masuk dalam DIM pemerintah. Rufinus secara lebih lengkap menyampaikan bahwa:<sup>124</sup>

... minggu lalu DPD masuk ke ruangan ini memberikan masukan yang sangat penting karena bagaimanapun, bagaimanapun undang-undang ini berkaitan dengan DIM, yang kita tahu Pak Menteri sekarang DPD lagi terbelah tanda kutip, bagaimana kita bisa mengakomodir semua stakeholder yang diatur di dalam ketentuan ini apa perlu kita bahas apa tidak, jadi saya agak bingung lihat Pimpinan ini berlima ini saya bingung

---

<sup>123</sup> Badan Legislasi DPR RI, Risalah Rapat Panitia Kerja ..., *Op.Cit*, hlm. 6

<sup>124</sup> *Ibid*, hlm. 8

melihatnya karena mereka datang diundang memberikan masukan dan kita terima dan saya persoalkan, saya mempersoalkan kemarin. Tetapi kenapa agenda itu tidak kita bahas seakan-akan kita mengabaikan, ini menjadi penting catatan kita di dalam Baleg ini kalau kita mau jadi seorang Negarawan kita memanggil orang, kita undang mereka kasih masukan tapi kita abaikan seakan-akan tidak perlu. Jadi saya usulkan Fraksi Hanura mengusulkan dengan resmi supaya kita membahas apa yang sudah diberikan oleh DPD dalam kontek pembaharuan atau perubahan MD3. Terima kasih pimpinan. Jadi saya belum masuk kepada substansi.

Namun ketua rapat menolak permintaan dari Rufinus dan berpendapat untuk tetap melanjutkan sesuai agenda awal yaitu pembahasan DIM dari pemerintah Sedangkan, usulan dari DPD dapat dibahas dan ditindaklanjuti setelah pembahasan DIM dari pemerintah. Secara lebih lengkap menyampaikan bahwa:<sup>125</sup>

... tapi yang paling penting menurut kita adalah tadi saya sudah sampaikan menyangkut masukan yang berkaitan dengan DPD, kemudian MKD, itu pada akhirnya nanti kembali ke sikap Fraksi bersama dengan Pemerintah apakah di dalam pembahasan ini kita mau mengakomodir dan lain sebagainya itu akan tergambar dari sikap Fraksi-fraksi masing-masing. Oleh karena itu saya berharap kita tetap melanjutkan pembahasan DIM yang ada nanti yang berikutnya kan boleh kalau ada usulan dan itu dimungkinkan untuk dan disetujui bersama dengan Pemerintah saya pikir enggak ada masalah ...

Dilanjutkan dengan pernyataan yang disampaikan oleh Ono Surono dari Fraksi PDIP yang menyatakan bahwa:<sup>126</sup>

Ya maksud saya tadi kita kan sudah sepakati untuk membahas satu per satu yakan DIM ini, jadi kita fokus saja ke situ, jadi walaupun ada wacana, opini lain, ada isu-isu yang baru ya kita kesampingkan dulu lah setelah selesai bahas DIM ini Pimpinan. Terima kasih.

---

<sup>125</sup> *Ibid*

<sup>126</sup> *Ibid*, hlm. 9

Namun, pendapat berbeda disampaikan oleh H. Syarif Abdullah Alkadrie, S.H., M.H. yang mewakili Fraksi Nasdem menyatakan bahwa perlunya revisi UU MD3 ini dilakukan secara keseluruhan dan komprehensif termasuk mempertimbangkan usulan dari DPD untuk dibahas dalam rapat ini. Pendapat ini sekaligus menguatkan usulan dari Fraksi Hanura. Secara lebih lengkap menyatakan bahwa:<sup>127</sup>

... Fraksi Nasdem sampai saat ini kita konsisten terhadap dari awal kita sudah sampaikan bahwa berkaitan dengan revisi suatu Undang-Undang tentu ingin menjawab berkaitan dengan secara keseluruhan dan komprehensif maka sejak awal saya selalu katakan bahwa MD3 ini sudah berapa kali perubahan kalau ingin merubah kita rubahlah secara komprehensif berkaitan karena kemarin juga ada berkaitan dengan yang disampaikan oleh DPD berkaitan dengan beberapa hal MD3 sekarang itu juga banyak persoalan-persoalan yang harus kita jawab. Sekarang ini sudah Tahun 2017 ...

Forum rapat kemudian tetap menghendaki untuk melanjutkan pembahasan mengenai DIM dari pemerintah berkaitan dengan penambahan jumlah pimpinan DPR. Namun, Rufinus dari Fraksi Hanura tetap menolak dilakukannya pembahasan langsung ke DIM pemerintah. Rufinus menginginkan pembahasan dilakukan secara komprehensif termasuk mengakomodir usulan perubahan yang berkaitan dengan seluruh lembaga yang diatur dalam UU MD3 termasuk DPD. Rufinus secara lebih lengkap menyampaikan bahwa:<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> *Ibid*, hlm. 10

<sup>128</sup> *Ibid*, hlm. 17

Jadi mengapa dari Fraksi Hanura tadi tidak mau masuk ke dalam konten yang sifatnya substansi karena saya merasa Pimpinan belum mengadopsi semua materi yang akan kita bahas secara komprehensif. Nah jadi saya lebih cenderung ingin membahas jangan langsung main pasal-pasal bahas kalau tadi ada usul yang krusial dan tidak krusial saya tahu itu, dan saya rasa jawaban krusial ini di hati kita masing-masing kok, nah pertanyaannya maukah kita merubah MD3 ini secara komprehensif yang menyangkut seluruh lembaga yang diatur dalam undang-undang ini buat kan skejul, materinya apa saja, baru kita bergerak.

Pernyataan ini kemudian ditanggapi Ketua Rapat, yang tetap menginginkan pembahasan DIM dari pemerintah dilanjutkan terlebih dahulu sesuai agenda rapat yang telah ditentukan. Sementara, adanya usul perubahan lain bisa dibicarakan di tingkat lobby. Selengkapnya mengatakan bahwa:<sup>129</sup>

Mungkin perlu saya jelaskan dulu pak, bahwa materi kita intinya sebenarnya secara substansi kita terima cumakan kita hari ini adalah pembahasan DIM ... menurut saya nanti ada kesempatan untuk kita bisa melakukan pembicaraan berikut ditingkat lobby nanti setelah kita skors ...

Ir. H.M. Lukman Edy, M.Si dari Fraksi PKB kemudian mengusulkan agar dilakukan perubahan terhadap DIM dengan cara menambahkan semua usulan perubahan yang ada termasuk usulan dari Fraksi Hanura terkait DPD. Secara lebih lengkap menyatakan bahwa,<sup>130</sup>

... Saya mengusulkan untuk draft ini atau Daftar Isian Masalah ini kita minta Sekretariat untuk melakukan perubahan sehingga usulan-usulan komprehensif maupun usulan-usulan

---

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> *Ibid.*

parsial dari fraksi-fraksi itu, itu terdokumentasi di dalam Daftar Isian Masalah ini sehingga memberikan pedoman bagi kita untuk melakukan pembahasan. Seperti tadi, Pak Rufinus ingin ada kita mengakomodir usulan dari DPD ...

Namun, Irmadi Lubis dari Fraksi PDIP menolak usulan dari Fraksi Hanura dan mengusulkan agar pembahasan materi perubahan di luar kewenangan Baleg untuk ditunda dan dirundingkan di luar rapat. Materi perubahan ini termasuk yang berkaitan dengan usulan materi perubahan dari MKD dan DPD.

Irmadi secara lebih lengkap menyatakan bahwa:<sup>131</sup>

Mungkin kita perlu waktu juga tapi dari Fraksi PDI Perjuangan minta semua di luar dari penguatan kewenangan Baleg itu kita pending kira rundingkan. Di luar, termasuk apakah ada MKD nya, semuanya jadikan satu.

Rufinus kemudian menanggapi bahwa seharusnya dilakukan penyempurnaan terhadap DIM sehingga pembahasan pada rapat kali ini dilakukan secara komprehensif dengan mengakomodir adanya usulan-usulan baru yang disampaikan. Rufinus juga menyuarakan perlunya diakomodir amar putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 92 Tahun 2012 yang memutuskan bahwa DPD dapat mengajukan RUU diluar Prolegnas. Rufinus lebih lengkap menyampaikan bahwa:<sup>132</sup>

...Jangan jangan terus ketak ketok, kita banyak menyimpang yang selama ini kita sadari ada putusan Mahkamah Konstitusi 92 periode 2012" dimana DPD dapat mengajukan RUU diluar Prolegnas itu berkaitan dengan masalah baleg, jangan main ketak ketok, apakah kita masih mau mengabaikan

---

<sup>131</sup> *Ibid*, hlm. 19

<sup>132</sup> *Ibid*

putusan Mahkamah Konstitusi, sebentar pak, sebentar pak. Ini makannya saya katakan jangan dulu kita main ketak ketok, yang menyangkut baleg kalau perlu kita, kalau nanti ini kita sempurnakan apakah itu kita tarik kembali gitu lho pimpinan, jadi tolong semua supaya komprehensif kita bawa ini kita lakukan kita bahas secara komprehensif...

H.M. Martri Agoeng, S.H. dari Fraksi PKS menolak usulan dari Rufinus untuk melakukan pembahasan materi perubahan secara komprehensif. Martri menyatakan bahwa seharusnya pembahasan difokuskan sesuai dengan DIM dari pemerintah karena memang perubahan UU MD3 ini bersifat terbatas. Martri lebih lengkap menyampaikan bahwa:<sup>133</sup>

... inikan kita sudah bahas dari awal dan disepakati di Bamus kan memang perubahan-perubahan terbatas. Jadi tidak membahas keseluruhan, ... nah saya kira lebih baik fokus sesuai dengan penugasan dari Bamus yang sudah di Paripurnakan dan kita sudah punya DIM dan kita kan sebenarnya sekarang ini membahas DIM nya pemerintah bukan DIM kita sendiri, dan kalau kemudian DIM kita sendiri kita bahas ulang lagi berarti nanti kita balik lagi ke pembahasan Tingkat I saja, jadi dengan ngajak pemerintah dulu wong kita belum selesai...

Pendapat ini dikuatkan oleh H. Mukhammad Misbakhun, S.E. dari Fraksi Golkar yang tetap menginginkan pembahasan sesuai dengan jadwal dan aturan yang ada yaitu pembahasan DIM dari pemerintah:<sup>134</sup>

... saya ingin menyampaikan kita harus sadar dan konsisten bahwa ini adalah undang-undang inisiatif DPR DIM hanya punya siapa? Pemerintah. Selesai. Pada saat kita mau merekonstruksi dan mereformulasi undang-undang ini pasal demi pasalnya begitu Pemerintah mengatakan tetap, tidak ada pembahasan di luar itu, dan kita harus berlatih menjadi disiplin

---

<sup>133</sup> *Ibid*, hlm. 20

<sup>134</sup> *Ibid*

itu. Kita ini adalah negarawan kita ini dipilih oleh rakyat dalam rangka sikap kenegarawanannya itu ...

Namun, H. Yandri Susanto dari Fraksi PAN menguatkan pandangan Rufinus bahwa pembahasan materi di luar DIM masih terbuka dilakukan. Hal ini karena rapat kali masih dalam tahap pembahasan. Sehingga adanya dinamika dan usulan-usulan baru perlu dihormati dan juga dibahas secara bersama-sama:<sup>135</sup>

... artinya memang undang-undang itu memberi amanat Pemerintah dan DPR untuk membuat undang-undang selama itu belum diketok, belum disahkan semua masih terbuka untuk dibahas. Nah faktanya sekarang ada debat, ada dinamika, ada semangat untuk menyempurnakan ini kearah kebersamaan yang lebih baik na itukan faktanya ... oleh karena itu pimpinan, sekali lagi yang bisa kita ketok, saya setuju ketok, tapi yang belum ayo kita duduk kembali untuk membicarakan secara seksama diantara kita.

Fraksi PDIP yang diwakili Irmadi Lubis kembali menyatakan penolakannya terhadap usulan pembahasan materi secara komprehensif di luar DIM. Beliau berpandangan bahwa adanya usulan materi perubahan baru dapat merusak mekanisme proses pembentukan undang-undang yang sudah ada dan merusak tata cara DPD dalam membahas undang-undang:<sup>136</sup>

Saya kira kita rasanya semua di ruangan ini tau sebenarnya proses bagaimana membahas undang-undang inisiatif dari DPR bagaimana, jangan sampai undang-undang ini nanti merusak semuanya gitu, kita harus berpikir jernih kembali jangan gara-gara persoalan Undang-Undang MD3 ini adanya tadinya kepentingan-kepentingan yang belum belakangan

---

<sup>135</sup> *Ibid*, hlm. 21

<sup>136</sup> *Ibid*, hlm. 21-22



kepentingan itu datang kepentingan itu, karena kita rusak-rusak sebetulnya mekanisme yang sudah berjalan dan itu akan diikuti terus dan jadi preseden, saya kira kita perlu berpikir ulang kembali kita, terangkan kembali pikiran kita, agar undang-undang pembahasan Undang-Undang MD3 ini adanya sesuatu yang terlambat ininya dulu tidak, apa belum ada niatan itu, kemudian muncul tapi sebetulnya yang dibahas itu kan DIM selama tidak ada DIM ya tidak ada yang dibahas, yang punya DIM ya Pemerintah bukan DPR ...

Fraksi PDIP yang diwakili oleh Prof. Dr. Hendrawan Supratikno kemudian memberikan pendapat dalam perdebatan ini agar usulan-usulan di luar DIM dan usulan DIM yang masih menimbulkan perdebatan dapat dibahas di tingkat lobby di luar agenda pembahasan DIM dengan pemerintah ini.<sup>137</sup>

Jadi sebenarnya sebelum kita datang ke ruangan ini sudah ada informasi yang beredar dan lobby-lobby yang sifatnya terbatas membicarakan revisi undang-undang ini. Jadi Pimpinan kita sebenarnya sudah tidak taat asas, itu sebabnya karena ini yang memberikan DIM pemerintah seharusnya kita menanyakan kepada Pemerintah tetapi kemudian terjadi dinamika dan kita ingin menambahkan apa yang sudah kita sepakati di Paripurna ... itu sebabnya kalau yang lain-lain sudah disetujui Pak Ketua untuk menghemat waktu karena yang lain-lain itu sebenarnya tidak bermasalah, 6 DIM ini nanti kita skors, kita lobby sebentar antar kapoksi dengan menteri dan seterusnya kemudian kalau memang kita membutuhkan waktu untuk konsolidasi kedalam kita bisa melakukannya...

Ketua rapat kemudian menguatkan pendapat dari Fraksi Hanura untuk mengkomodir amar putusan MK Nomor 92 Tahun 2012 terkait penguatan kewenangan DPD dalam hal legislasi.<sup>138</sup>

... tapi sebenarnya yang diinginkan oleh Pak Rufinus ini pak, itu menurut saya ada benarnya, ya yang disampaikan oleh

---

<sup>137</sup> *Ibid*, hlm. 22

<sup>138</sup> *Ibid*



Pak Rufinus, karena putusan MK yang menyangkut kewenangan Dewan Perwakilan Daerah membahas 4 hal dalam ikut membahas itukan belum diakomodir dalam Undang-Undang MD3 ini, padahal putusan MK itu harusnya melakukan dalam prolegnas kemarin ini dalam daftar terbuka ya komulatif terbuka harusnya itu sudah menjadi tugas kita, jadi DPD ini sebenarnya meminta kewenangan yang ada di dalam MD3 itu bisa diakomodir, itu hanya mengakomodir putusan Mahkamah Konstitusi, mumpung ada perubahan Undang-Undang MD3 dan itu perintah Mahkamah konstitusi itu harusnya bisa ditampung ...

Namun, Rieke Dyah Pitaloka dari Fraksi PDIP menyatakan penolakannya untuk mengakomodir usulan-usulan baru termasuk usulan dari DPD. Hal ini karena usulan-usulan perubahan RUU MD3 sudah ditetapkan dalam rapat paripurna DPR sebelumnya dan tidak ada usulan dari DPD.<sup>139</sup>

Sebetulnya DPD itu tau kalau sudah ada keputusan prolegnas prioritas atas perubahan kedua, jadi kalau tadi sudah berkali-kali diubah ini perubahan kedua, perubahan kedua ini pada saat itu DPD juga hadir dan menyetujui, nah sebetulnya karena ini adalah inisiatif DPR maka pihak DPD itu harusnya berkomunikasi secara intensif untuk memberikan masukan sebelum menjadi keputusan Paripurna, nah kalau kita mau mempermasalahkan persoalan DIM yang sekarang di tangan kita, artinya kita harus membatalkan lagi DIM yang sudah kita serahkan di Paripurna itu hanya bisa dibatalkan di Paripurna. Nah yang kedua adalah kalau ada dinamika, ya silakan. Tapi bukan berarti mohon juga kesepakatan dan komitmen kita bersama lalu kita beranggapan tidak perlu ada revisi kalau mau revisi secara keseluruhan itu namanya kita tidak komitmen sama sekali terhadap keputusan Paripurna yang ini bukan lagi keputusan Baleg keputusan lembaga DPR begitu

Akan tetapi, pernyataan ini dibantah oleh Dr. H. Dossy

Iskandar Prasetyo, S.H., M.Hum selaku wakil ketua Baleg

---

<sup>139</sup> *Ibid*, hlm. 23

bahwa adanya usulan dari DPD tetap dapat dibicarakan dan dipertimbangkan.<sup>140</sup>

... Kemudian saya kaitkan dengan Pak Rufinus tadi kalau DPD sudah ada pasal nya khusus untuk usul inisiatif nya sudah punya Pak, usul Pemerintah, usul DPD, usul DPR, usul anggota itu sudah diatur, nah barangkali yang disesuaikan tadi adalah itu karena ada putusan Mahkamah Konstitusi kemudian ada kumulatif terbuka disitulah kita sebenarnya tidak merubah substansi dari usulan perubahan ini tapi kalau usul inisiatif itu pintunya dimana-mana, ada panja dan membentuk itu bisa dimasukkan dan sekaligus menunjukkan ketaatan kita, nah soal teknis normanya kita tadi setuju dibicarakan kembali di dalam perundingan kita. Terima kasih.

Pembahasan dalam rapat kemudian berlanjut dengan pembahasan terhadap usulan-usulan yang telah ditulis dalam DIM dari pemerintah. Rapat panitia kerja akhirnya dapat menyelesaikan pembahasan terhadap DIM yang telah diagendakan. Kemudian, terhadap usulan-usulan perubahan baru di luar DIM tetap diakomodir namun agar dilakukan pembahasan terlebih dahulu dalam internal fraksi, dan antar fraksi di luar rapat panitia kerja ini sehingga rapat ini ditutup.

Hal ini diusulkan oleh Yasonna Laoly, S.H., selaku Menteri Hukum dan HAM yang menyatakan bahwa,<sup>446</sup>

... Jadi kalau boleh karena ada agenda-agenda kita yang sangat padat sesudah ini jadi kalau bisa kita meminta Ketua memang ditutup tapi supaya fraksi-fraksi sesegera mengadakan lobby-lobby antar Pimpinan lah, saya kira ini lebih baik ...

Usulan ini kemudian dikuatkan oleh IR. H.M. Lukman Edy, M.Si dari Fraksi PKB dan beberapa anggota lainnya agar

---

<sup>140</sup> *Ibid*, hlm. 26

usulan-usulan baru draft perubahan materi RUU MD3 2018 yang baru dapat disusun terlebih dahulu oleh masing-masing fraksi. Lukman menyatakan bahwa,<sup>141</sup>

Saya usul konkrit ketua, saya usul konkrit ketua, hari ini kita sepakati sampai dengan besok usulan-usulan draft perubahan dari masing-masing fraksi paling lambat masuk besok, besok sore dibuat ketentuan paling lambat sudah harus masuk usulan dari fraksi-fraksi yang perubahan-perubahan ini, termasuk redaksi-redaksi nya nya, nah kemudian Kamis pagi kita buka lagi rapat, untuk ini sudah teradministrasi dengan rapi sehingga tidak kita ini seperti tidak, kita ini bisa lengkap kita ini di depan kita administrasinya, dokumennya, usulan dari PKB, usulan dari Hanura, usulan dari Nasdem, seperti apa, dari PAN seperti apa, saya kira jadwalnya seperti itu kami mengusulkan Ketua, jadi sekarang kita skor atau kita tunda rapatnya besok masing-masing fraksi paling lambat sore harus sudah masuk usulan-usulan tambahan, nah kalau besok tidak masuk usulan tambahan ya udah tidak ada lagi usulan tambahan lain, Kamis kita mulai main lagi.

Pendapat untuk menunda rapat ini akhirnya disetujui oleh forum rapat panitia kerja, sehingga agenda rapat panitia kerja pembahasan RUU MD3 ini pun berakhir dan ditutup.

Agenda pembahasan RUU MD3 sempat tertunda selama hampir 1 (satu) tahun dan dilanjutkan kembali pada rapat panitia kerja tanggal 7 Februari 2018. Agenda pada rapat ini yaitu melakukan pembahasan atas usulan penambahan substansi atau materi baru yang diusulkan oleh beberapa fraksi. Terdapat beberapa fraksi yang mengusulkan perubahan secara komprehensif dengan melakukan penambahan materi perubahan

---

<sup>141</sup> *Ibid*, hlm. 37

baru termasuk penambahan usulan materi dari DPD. Hal ini disampaikan oleh Supratman Andi Agtas, S.H., M.H, selaku ketua rapat yang menyampaikan bahwa<sup>142</sup>

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa rapat Panja Rancangan Undang-Undang tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD ini telah tertunda cukup lama. Pada saat itu Panitia Kerja menyepakati untuk melakukan penundaan pembahasan Rancangan Undang-Undang ini karena panja akan melakukan rapat internal dalam rangka melakukan pembahasan atas usulan penambahan substansi atau materi baru yang diusulkan oleh beberapa fraksi. Kita ketahui bersama bahwa pada masa sidang yang lalu ada beberapa fraksi dan hampir semua fraksi mengusulkan adanya substansi baru yang dimasukkan. Nah oleh karena itu berdasarkan rapat internal yang kami lakukan dan kita sudah berkoordinasi dengan tim dari pemerintah dalam hal ini kementerian Hukum dan HAM dengan Pimpinan Badan Legislasi guna melakukan pertemuan untuk melakukan semacam penyampaian terhadap beberapa substansi yang baru dan itu sudah dimasukkan di dalam draft naskah yang baru. Berdasarkan rapat tersebut telah disusun kembali draft Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. jadi kira-kira itu kenapa kemarin tertunda pembahasan soal Undang-Undang MD3 ini.

Penambahan substansi atau materi baru yang diusulkan oleh fraksi- fraksi tersebut telah disusun oleh tenaga ahli dari Badan Legislasi dalam draft RUU MD3 2018 baru hasil penyesuaian. Berkaitan dengan DPD, terdapat beberapa usulan perubahan baru yaitu:

- a. Penegasan kewenangan DPD dalam proses pembahasan RUU yang berasal dari DPD berkaitan dengan kewenangan DPD berdasar Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945;

---

<sup>142</sup> Badan Legislasi DPR RI, Risalah Rapat Panitia Kerja Pembahasan RUU Perubahan Kedua UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD, 7 Februari 2018, hlm. 3.

- b. Penambahan kewenangan DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi di atas raperda dan perda;
- c. Penambahan frasa kemandiriaan berkaitan dengan anggaran dalam Pasal 250 dalam angka 21; dan
- d. Penambahan jumlah pimpinan DPD dengan menambahkan 1 wakil ketua dalam Pasal 260.

Hal ini seperti yang disampaikan oleh Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI yaitu Sabari Barus bahwa:<sup>143</sup>

Kemudian berikutnya bapak ibu yang kami hormati, ini mengenai kewenangan DPD tugas DPD. Ada penambahan yakni dalam huruf J, melakukan pemantauan dan evaluasi di atas raperda dan perda hanya itu saja. Kemudian berikutnya Pasal 250 dalam angka 21, DPD ini sebenarnya hanya rumusan redaksi. Rumusannya diperbaiki dengan menambah frasa, memiliki kemandirian. Hanya itu sebenarnya penambahan di sini. Jadi awalnya DPD menyusun anggaran yang dituangkan dan seterusnya. Karena di DPR ada bunyi memiliki kementerian mereka pun ingin rumusan itu sama dan ini juga sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Berikutnya bapak ibu yang kami hormati, Pasal 260. Ini mengenai Pimpinan DPD dilakukan penambahan 1 Wakil Ketua tetapi di sini ada juga catatan dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa. Konsisten dengan Pimpinan MPR dan Pimpinan DPR yaitu ditambah dua. Catatan Fraksi Partai Nasdem juga sama, tidak setuju ada penambahan Pimpinan DPD.

Hingga sampai pada tahap Pengambilan keputusan terhadap RUU tentang Perubahan Kedua UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD terdapat beberapa usulan yang disepakati, termasuk pula dengan penambahan kewenangan baru DPD yaitu pemantauan dan evaluasi atas ranperda dalam Pasal 249 ayat (1) huruf J. Penambahan ini menjadi hal yang baru karena tidak terdapat dalam 10 usulan yang ditawarkan pada saat Rapat Panitia Kerja. Bahwa

---

<sup>143</sup> *Ibid*, hlm. 5

penambahan kewenangan DPD ini muncul pada saat jeda antara Rapat Renja I dan Rapat Renja II kemudian Pengajuan usulan tersebut diajukan oleh Fraksi Hanura kepada tenaga ahli tanpa disertai desain pelaksanaan kewenangan serta landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang jelas. Sehingga pelibatan DPD dalam pemantauan dan evaluasi ini hanya mengisi ruang kosong pengawasan Peraturan Daerah yang sudah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pelibatan DPD dalam pemantauan dan evaluasi atas Ranperda merupakan inisiatif dari DPD itu sendiri. Melihat adanya kekosongan hukum dalam evaluasi ranperda dan perda pasca dibatalkannya kewenangan Kementerian Dalam Negeri dan Gubernur dalam melakukan pengawasan Peraturan Daerah oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016. Sehingga DPD sebagai Representasi Daerah mengusulkan satu kewenangan baru DPD untuk dilibatkan dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda.

**B. Fungsi *Legislative Review* Dewan Perwakilan Daerah dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah**

Dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan daerah, Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selaku penyelenggara

pemerintahan membuat suatu instrumen hukum untuk mengatur keberlangsungan tata hukum di daerah dalam bentuk Peraturan Daerah. Peraturan Daerah sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta muatan lokal dari daerah. Peraturan Daerah yang dibuat hanya berlaku dalam batas yurisdiksi yang bersangkutan. Walaupun demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

Untuk menghindari adanya pertentangan antara peraturan perundang-undangan tersebut, dibutuhkan pengawasan yang intensif agar Peraturan Daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan daerah, fungsi pengawasan peraturan daerah dilakukan oleh DPRD. Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Namun, dalam kenyataannya selama pelaksanaan otonomi daerah banyak ditemukan Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. hal tersebut mengakibatkan banyak Peraturan Daerah yang kemudian terpaksa dibatalkan oleh pemerintah. Banyak penelitian yang menunjukkan tentang Peraturan Daerah yang bermasalah. Dalam mengatasi persoalan yang muncul terkait Peraturan Daerah yang dinilai bertentangan terdapat dua pilihan yang tersedia yaitu *Judicial Review* dan *Legislative Review*.

*Judicial Review* merupakan proses pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dilakukan oleh lembaga peradilan. *Judicial Review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Dan Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU dilakukan oleh Mahkamah Agung. Selain melalui lembaga Peradilan, pengujian juga dapat melalui lembaga legislatif atau yang sering disebut dengan *Legislative Review*. *Legislative review* adalah upaya ke lembaga legislatif atau lembaga lain yang memiliki kewenangan legislasi untuk mengubah suatu peraturan perundang-undangan.

#### **1. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Dalam hal pengawasan produk hukum daerah *legislative review* dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Didalam Pasal 100 dan Pasal 153 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa:

“Fungsi pengawasan DPRD provinsi dan kabupaten/kota, diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap : a. pelaksanaan PERDA provinsi dan kabupaten/kota serta peraturan gubernur dan peraturan bupati/ walikota; pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/ kota; dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan”.

Salah satu contoh fungsi pengawasan yang diselenggarakan DPRD, diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah. Fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan



DPRD secara konstitusional menempatkan DPRD dalam peran strategis sebagai pengawas dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Setelah DPRD mengawal pada tataran perencanaan perumusan Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan dari fungsi legislasi, DPRD juga tidak menunggu pada pengawasan akhir tahun anggaran, akan tetapi perlu dilakukan pada fase awal pelaksanaan Peraturan Daerah dan fase pertengahan Peraturan Daerah. Hal ini merupakan rangkaian Prinsip *Check and Balance* antara Pemerintah Daerah dan DPRD.

Berangkat dari landasan formal yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, maka dapat diidentifikasi mekanisme dan jenis pengawasan yang dapat dilakukan DPRD, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, yaitu:<sup>144</sup>

- a. Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dapat dilakukan oleh Pimpinan DPRD, yaitu pengawasan yang dilaksanakan langsung atas nama pimpinan DPRD.
- b. Pengawasan pelaksanaan Peraturan Daerah oleh anggota DPRD, merupakan pengawasan yang melekat pada kedudukan dan peran setiap anggota DPRD.
- c. Pengawasan pelaksanaan peraturan daerah oleh komisi, merupakan pengawasan yang memiliki ruang lingkup (objeknya), masing masing bidang.

---

<sup>144</sup> Dadang Suwanda, *Penguatan Pengawasan DPRD untuk Pemerintahan yang Efektif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2017), hlm. 80-81

- d. Pengawasan pelaksanaan Peraturan Daerah oleh gabungan komisi, merupakan pengawasan yang ruang lingkungannya (objeknya) merupakan bidang yang menjadi tugas lintas Komisi yang ada di DPRD.
- e. Pengawasan pelaksanaan Peraturan Daerah oleh kelompok kerja (pokja) dan pengawasan oleh panitia khusus (pansus) DPRD, merupakan pengawasan yang dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD yang dibentuk khusus untuk melakukan pengawasan dalam permasalahan tertentu yang bersifat khusus.
- f. Pengawasan pelaksanaan Peraturan Daerah oleh fraksi. Sebagaimana ketentuan peraturan yang ada, bahwa fraksi bukanlah alat kelengkapan DPRD. Fraksi adalah perpanjangan tangan partai politik untuk mengomunikasikan agenda atau kepentingan partai politik bersangkutan dalam institusi DPRD. Hasil pengawasan oleh fraksi dapat disampaikan langsung melalui alat kelengkapan dewan dan atau induk partai masing-masing sebagai sikap politik partai terhadap dinamika DPRD.

Selanjutnya, dari perspektif ruang lingkup fungsi pengawasan yang dilakukan, maka pengawasan dapat dikategorikan menjadi 2 yaitu Preventif dan Represif, dengan penjelasan sebagai berikut:<sup>145</sup>

- a. Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh DPRD pada tahap persiapan dan perencanaan pembentukan

---

<sup>145</sup> *Ibid*, hlm. 81

sebuah produk hukum daerah. Pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan, termasuk pula pengusulan perbaikan atau pembentukan regulasi baru untuk perbaikan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

- b. Pengawasan represif, merupakan pengawasan terhadap proses implementasi sebuah produk hukum daerah. Pengawasan ini bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai atau tanpa sanksi.

Adapun bentuk-bentuk pengawasan pelaksanaan Peraturan Daerah yang dapat dilakukan oleh DPRD, dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) bagian yaitu secara Pasif dan Secara Aktif sebagai berikut:<sup>146</sup>

- a. Secara Pasif, dengan bentuknya antara lain, menerima pengaduan masyarakat, sms dan persuratan ataupun mendapatkan informasi secara langsung lewat media massa terkait dengan bagaimana pelanggaran terhadap sebuah produk hukum.
- b. Secara Aktif, antara lain berbentuk menindaklanjuti hasil/rekomendasi, sms, persuratan hasil pengawasan komisi, gabungan komisi, pansus dan lainnya atau dengan cara melibatkan media massa. Selanjutnya DPRD akan

---

<sup>146</sup> *Ibid*, hlm. 82

melaksanakan rapat untuk menindaklanjuti laporan/rekomendasi masyarakat.

Untuk mempertanggungjawabkan hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, dapat dilakukan melalui gabungan komisi atau pansus, rapat internal anggota gabungan komisi dan/atau anggota pansus dan hasilnya ditujukan kepada pimpinan DPRD. Sementara itu, hasil pengawasan baik individu, komisi dan gabungan komisi serta pengawasan, individu pansus juga dapat dipertanggungjawabkan melalui rapat pimpinan yang diperluas, sidang paripurna atau dengan melibatkan masyarakat luas melalui forum evaluasi satu tahun masa sidang DPRD.

Dari uraian diatas terlihat bahwa mekanisme pengawasan DPRD memiliki pola pengawasan yang terstruktur dan sistematis. setiap anggota DPRD berkewajiban untuk terus mengawasi pelaksanaan dari Produk Hukum Daerah yang telah dibuat bersama dengan Kepala Daerah. Hasil dari pengawasan selanjutnya akan ditindaklanjuti bersama. Jika terdapat Produk Hukum Daerah yang tidak sesuai atau bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi, maka Produk Hukum Daerah tersebut dapat ditindaklanjuti dengan 2 (dua) cara yaitu dengan penundaan pelaksanaan dan/atau pembatalan.

Lebih lanjut, 2 (dua) cara inilah yang menjadi mekanisme dari *Legislative Review* yang dilakukan oleh DPRD. Bilamana Produk Hukum Daerah ini dilakukan dengan penundaan pelaksanaan maka

Pemerintah Daerah melakukan pengecekan kembali terhadap ketidaksesuaian dengan pelaksanaan Produk Hukum Daerah tersebut. Berbeda halnya dengan dilakukannya melalui cara Pembatalan, maka DPRD bersama Pemerintah Daerah melakukan Proses Pengharmonisasian Produk Hukum Daerah dengan mengubah atau membuat Peraturan Daerah yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak saling tumpah tindih.

## 2. Pengawasan Pemerintah Daerah

Selain melalui Pengawasan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, Pengawasan terhadap Ranperda dan Perda sudah dikonstruksikan dan diatur juga dalam sistem ketatanegaran Indonesia. Mekanisme Pembinaan dan pengawasan terhadap Ranperda diatribusikan kepada pemerintah selaku eksekutif melalui mekanisme *executive preview*. Pembinaan terhadap Rancangan Peraturan di Provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah dan terhadap Peraturan di Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur.<sup>147</sup> Pembinaan ini dilakukan dalam bentuk Fasilitasi yang bersifat wajib yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah guna menghindari adanya pertentangan dengan Peraturan lebih tinggi.<sup>148</sup> Pengawasan Pemerintah diwakilkan oleh Menteri Dalam

---

<sup>147</sup> Pasal 87 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>148</sup> Pasal 88 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri

Negeri untuk melakukan evaluasi atas ranperda pada tingkat provinsi dan kepada gubernur untuk melakukan evaluasi atas ranperda pada tingkat kabupaten/kota.<sup>149</sup> Hal ini juga tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dalam Pasal 91 terkait Evaluasi Ranperda Provinsi dan Pasal 95 terkait Evaluasi Ranperda Kabupaten/Kota sebagai berikut:

#### Pasal 91

- (1) Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi rancangan perda provinsi dan Gubernur melakukan evaluasi rancangan perda kabupaten/kota sesuai dengan:
  - a. undang-undang di bidang pemerintahan daerah; dan
  - b. peraturan perundang-undangan lainnya.
- (2) Evaluasi rancangan perda sesuai dengan Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:
  - a. RPJPD;
  - b. RPJMD;
  - c. APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
  - d. pajak daerah;
  - e. retribusi daerah; dan
  - f. tata ruang daerah.
- (3) Evaluasi rancangan perda sesuai peraturan perundang undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b antara lain:
  - a. rencana pembangunan industri; dan
  - b. pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa.

#### Pasal 95

- (1) Bupati/walikota menyampaikan rancangan perda kabupaten/kota kepada Gubernur paling lama 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan oleh Bupati/walikota yang mengatur tentang:
  - a. RPJPD;

---

Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>149</sup> Pasal 245 ayat (1) dan (3), Pasal 251 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- b. RPJMD;
- c. APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- d. pajak daerah;
- e. retribusi daerah;
- f. tata ruang daerah;
- g. rencana pembangunan industri kabupaten/kota; dan
- h. pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa.

(2) Bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD kepada Gubernur paling lama 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan oleh Bupati/walikota.

Selain Pembinaan dan Pengawasan, terdapat mekanisme Klarifikasi Peraturan Daerah.<sup>150</sup> Klarifikasi dilakukan dalam hal pengkajian dan penilaian terhadap Perda untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Klarifikasi merupakan kewajiban bagi Pemerintah untuk menyampaikan Perda. Perda Provinsi wajib disampaikan oleh Gubernur kepada Menteri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah, dan Bupati/WaliKota wajib menyampaikan Perda Kabupaten/Kota kepada gubernur. Klarifikasi ini berisi pernyataan telah “sesuai” atau “tidak sesuai”. Apabila Hasil Klarifikasi dinyatakan “tidak sesuai” maka Pemerintah Daerah mendapatkan Surat berisi rekomendasi pemerintah daerah untuk melakukan perubahan Perda atau pencabutan Perda paling lama pada pembentukan Propemperda pada tahun berikutnya.

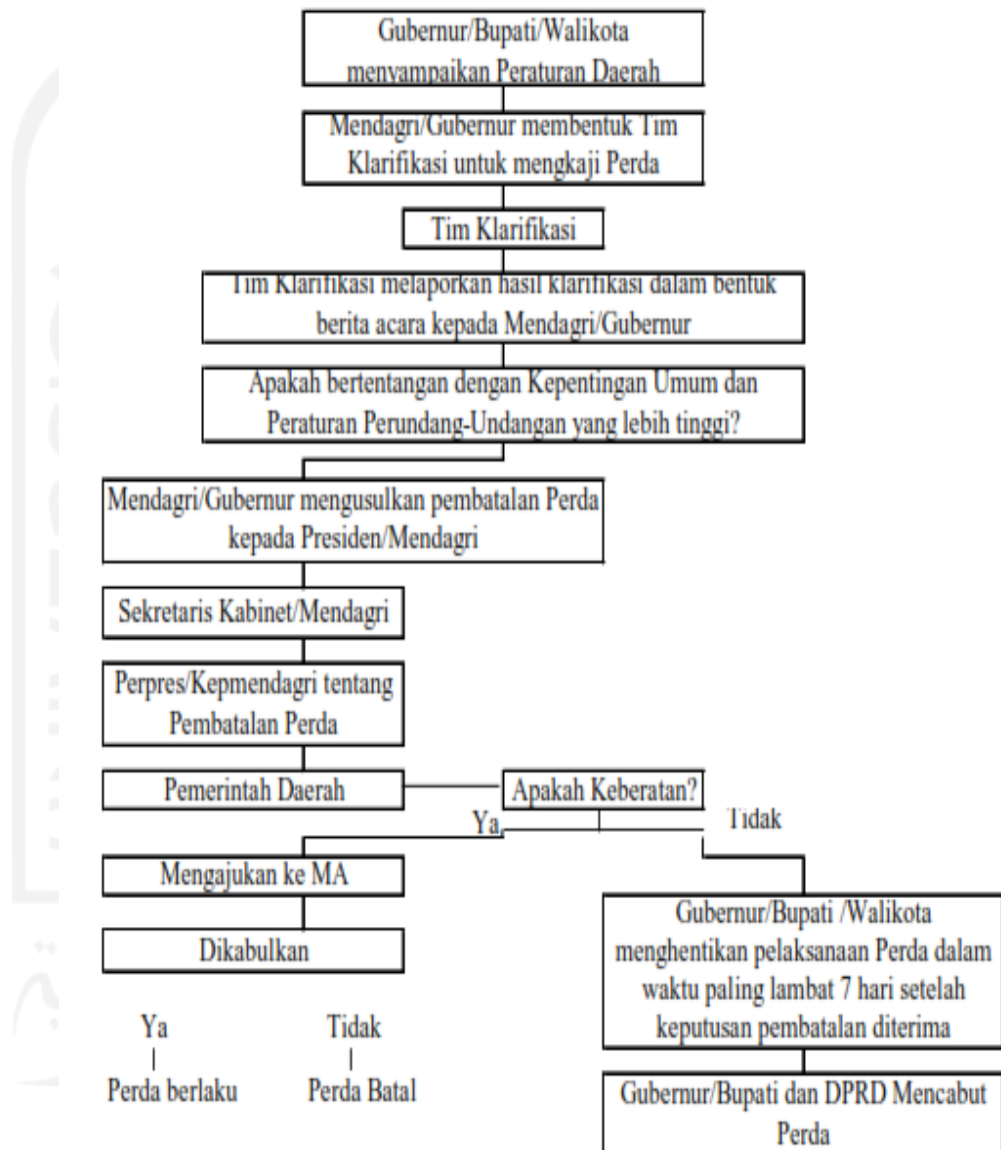
---

<sup>150</sup> Pasal 127A sampai dengan Pasal 127D BAB XA Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa terdapat beberapa tahap yang dilakukan oleh Pemerintah daerah dalam menjaga kesesuaian Produk Hukum Daerah dengan peraturan yang lebih tinggi sehingga dapat meminimalisir pertentangan antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain. Dimulai dari pembinaan terhadap ranperda, dilanjutkan dengan dilakukan pengawasan dalam bentuk evaluasi dan fasilitasi ranperda hingga dilakukan klarifikasi setelah menjadi perda. Dan pada saat terjadi ketidaksesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi, maka Peraturan Daerah dikembalikan kepada Pemerintah Daerah dan DPRD untuk melakukan perubahan ataupun pencabutan terhadap Perda tersebut.



Sebagai bahan perbandingan dengan Pengawasan Preventif, bahwa pengawasan Represif pernah dilakukan oleh Pemerintah terhadap Perda, dengan mekanisme sebagai berikut:



### 3. Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah

Selain lembaga negara diatas, saat ini pengawasan terhadap Peraturan Daerah juga dilakukan oleh DPD. Kewenangan DPD

melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Raperda dan Perda merupakan kewenangan baru yang dilekatkan kepada DPD di dalam Perubahan UU MD3. Pengaturan kewenangan baru ini hanya diatur secara ringkas dalam Pasal 249 huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Perubahan Kedua UU MD3). Pasal tersebut berbunyi “DPD mempunyai wewenang dan tugas: melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah”. Tidak terdapat pasal atau ketentuan lebih lanjut yang menjelaskan mengenai ketentuan ini dalam Perubahan Kedua UU MD3.

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 249 huruf j ini, DPD kemudian membentuk Peraturan DPD Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah. Peraturan tersebut kemudian memberikan pemaknaan serta pedoman pelaksanaan atas kewenangan DPD melakukan pemantauan dan evaluasi atas Raperda dan Perda dalam Perubahan Kedua UU MD3.

Dalam Peraturan DPD ini memberikan pengertian terhadap Pemantauan dan Evaluasi. Adapun Pengertiannya sesuai dengan Pasal 1 angka 1 dan 2 sebagai berikut:

Pemantauan adalah kegiatan mengamati, mengidentifikasi, dan menghimpun Rancangan Daerah dan Peraturan Daerah yang berpotensi bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Evaluasi adalah menganalisis kegiatan dan mengkaji, Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah menjadi bahan rekomendasi.

dari pengertian tersebut diatas, dapat dilihat bahwa Pemantauan dan Evaluasi yang dilakukan seputar pengidentifikasian dan pengkajian terhadap Rancangan Perda dan Perda yang berpotensi bertentangan dan hasil identifikasi tersebut akan menjadi rekomendasi. Sehingga pemantauan dan evaluasi ini tidak berakhir pada pembatalan Perda. Tetapi apakah kewenangan DPD ini termasuk dalam konsep *legislatif Preview* ataupun *legislative Review*? terlebih dahulu perlu untuk menguraikan mekanisme Pemantauan dan Evaluasi terhadap Ranperda dan Perda sesuai dengan Peraturan DPD Nomor 3 Tahun 2019.

Adapun mekanisme pemantauan Ranperda dan Perda ini dengan melibatkan peran serta dari masyarakat secara aktif pada saat anggota DPD melakukan kegiatan di daerah pemilihan. Hal ini diuraikan dalam Pasal 4:

#### Pasal 4

- (1) Anggota atau Kelompok Anggota Provinsi melakukan pemantauan rancangan Perda pada kegiatan di daerah pemilihan.
- (2) Pelaksanaan Pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didukung dengan partisipasi aktif peran masyarakat/daerah.
- (3) Peran masyarakat/ daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan menyampaikan laporan dan/atau

penyampaian aspirasi kepada Anggota atau Kelompok Anggota Provinsi.

Proses penyampaian Laporan oleh masyarakat melalui permohonan secara tertulis yang disampaikan kepada Anggota atau Kelompok Anggota Provinsi. Hal ini secara lebih rinci diuraikan dalam Pasal 5

#### Pasal 5

- (1) Masyarakat/daerah menyampaikan permohonan tertulis kepada Anggota atau Kelompok Anggota Provinsi terkait permasalahan penyusunan rancangan Perda.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan melalui Kantor DPD di Provinsi dengan melampirkan:
  - a. identitas pemohon;
  - b. rancangan Perda yang dipermasalahkan;
  - c. uraian hal yang menjadi dasar permohonan; dan
  - d. hal yang dimohonkan untuk diselesaikan.
- (3) Anggota atau Kelompok Anggota Provinsi menugaskan Kantor DPD di Provinsi untuk memeriksa kelengkapan permohonan.
- (4) Apabila permohonan belum memenuhi kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kantor DPD di Provinsi memberitahukan kepada Pemangku Kepentingan untuk melengkapi kekurangan dokumen.
- (5) Setiap permohonan yang lengkap diregistrasi oleh Kantor DPD di Provinsi.
- (6) Anggota atau Kelompok Anggota Provinsi dapat melakukan kunjungan kerja ke Pemerintah Daerah dan/atau DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota, termasuk Pemangku Kepentingan di daerah untuk mendapatkan data tambahan berkaitan dengan permasalahan yang disampaikan masyarakat/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Setelah Permohonan dari masyarakat sudah dianggap lengkap, selanjutnya masyarakat yang mengajukan Laporan diundang oleh Anggota/Kelompok Anggota Provinsi untuk dilakukan pertemuan Konsultasi. Hal ini tercantum dalam Pasal 6:

#### Pasal 6

- (1) Anggota atau Kelompok Anggota Provinsi mengundang masyarakat/daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) dalam pertemuan konsultasi.
- (2) Pertemuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara:
  - a. mendengarkan keterangan pemohon;
  - b. mendengarkan pendapat ahli;
  - c. melakukan klarifikasi kepada Pemangku Kepentingan dan Pemerintah Daerah/DPRD Provinsi Kabupaten/Kota; dan
  - d. menyampaikan dan membacakan hasil pertemuan konsultasi.
- (3) Dalam hal pertemuan konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyimpulkan permohonan tidak dapat ditindaklanjuti, Kantor DPD di Daerah selanjutnya menyampaikan kesimpulan kepada pemohon.

Anggota DPD dalam melakukan pemantauan Perda terhadap Perda yang telah berlaku 3 (tiga) Tahun atau lebih. Pemantauan dilakukan dengan 2 cara yaitu *Pertama*, kegiatan pengumpulan data dan informasi. pengumpulan data meliputi pengamatan langsung melalui media massa konvensional, media sosial maupun laporan dan/atau aspirasi masyarakat/ daerah, dan pengamatan tidak langsung melalui penelaahan data sekunder berupa pengkajian, dan/ atau penelitian. *Kedua*, kegiatan penyusunan tabulasi.<sup>151</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik agar norma-norma hukum yang digunakan sebagai materi muatan dapat efektif dalam aspek implementasinya. Untuk mendukung pemantauan Perda agar sesuai dengan sasaran dan/atau asas-asas

---

<sup>151</sup> Pasal 9-10 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah.

dalam peraturan perundang-undangan, anggota atau kelompok anggota dalam melakukan pertemuan konsultasi atau kunjungan kerja ke Pemerintah Daerah atau DPRD.<sup>152</sup>

Saat setelah Anggota atau Kelompok Anggota menerima Laporan dari masyarakat, maka anggota atau kelompok anggota membuat serta menganalisa Laporan yang memuat pendahuluan, permasalahan, dasar hukum dan kesimpulan/rekomendasi, yang selanjutnya akan dibahas dan disepakati bersama dalam Sidang Paripurna. Setelah itu, Laporan Hasil Sidang Paripurna selanjutnya akan disampaikan kepada Badan Urusan Legislasi Daerah (BULD).<sup>153</sup>

BULD merupakan alat kelengkapan yang bersifat tetap, memiliki tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam Tata Tertib DPD. Salah satu tugas dari BULD dalam Pemantauan Ranperda dan Perda yaitu menyusun sasaran pemantauan. Penyusunan sasaran pemantauan digunakan sebagai dokumen penjelas untuk dijadikan pedoman/arah pada Program pemantauan tersebut. Dokumen tersebut disusun berdasarkan aspirasi masyarakat atau permasalahan hukum dalam pembentukan perda. Sasaran pemantauan tersebut dilaporkan dalam sidang paripurna setiap akhir masa sidang untuk dijadikan

---

<sup>152</sup> Pasal 11 ayat (2)

<sup>153</sup> Pasal 12

pedoman bagi Anggota/ Kelompok Anggota dalam melakukan pemantauan Perda.<sup>154</sup>

Hasil dari Pemantauan dan Evaluasi Ranperda dan Perda yang dilakukan oleh Anggota/Kelompok Anggota, kemudian disusun dan dianalisis oleh BULD. Hasil Pengkajian tersebut disampaikan dalam Sidang Paripurna untuk dilakukan pengambilan keputusan. Secara lebih lengkap dalam Pasal 23:

#### Pasal 23

- (1) Hasil klarifikasi, komunikasi, dan verifikasi dengan Pemangku Kepentingan dianalisis oleh BULD sebagai bahan laporan hasil Pemantauan dan Evaluasi rancangan Perda dan Perda.
- (2) BULD menyusun laporan hasil Pemantauan dan Evaluasi rancangan Perda dan Perda.
- (3) Penyusunan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Tim Kerja yang dibantu oleh Tim Pendukung.
- (4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diputuskan dalam Pleno BULD untuk dilaporkan pada Sidang Paripurna.
- (5) Laporan hasil Pemantauan dan Evaluasi rancangan Perda dan Perda yang telah disampaikan pada Sidang Paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan pengambilan keputusan dalam Sidang Paripurna.
- (6) Keputusan Sidang Paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (4) yaitu:
  - a. menyetujui laporan hasil Pemantauan dan Evaluasi rancangan Perda dan Perda sebagai bahan Rekomendasi DPD; atau
  - b. menyetujui dengan catatan; atau
  - c. tidak menyetujui.
- (7) Dalam hal Keputusan Sidang Paripurna tidak menyetujui sebagaimana dimaksud pada ayat (6) huruf c, BULD dibantu dengan Tim Pendukung memperbaiki laporan hasil Pemantauan dan Evaluasi rancangan Perda dan Perda untuk disampaikan kembali pada Sidang Paripurna.

---

<sup>154</sup> Pasal 13 sampai dengan Pasal 16

Laporan yang telah disetujui akan menjadi rekomendasi untuk disampaikan kepada DPR, secara lebih lengkap diuraikan dalam Pasal 24 sebagai berikut:

#### Pasal 24

- (1) Pimpinan DPD menyampaikan hasil Pemantauan dan Evaluasi rancangan Perda dan Perda Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (5) kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (2) Penyampaian hasil Pemantauan dan Evaluasi rancangan Perda dan Perda kepada Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan permintaan untuk menanggapi dan menjawab rekomendasi tersebut.

Sebagai Tindak lanjut Hasil pemantauan dan Evaluasi Ranperda dan Perda BULD mengundang kementerian/lembaga terkait dalam Rapat Kerja, juga mengadakan forum diseminasi sebagai forum konsultasi legislasi pusat-daerah. Dan sebagai bentuk keterbukaan informasi publik, hasil dari pemantauan dan evaluasi ranperda dan perda di publikasikan di media online seperti website DPD atau pada saat kunjungan kerja ke daerah pemilihan.<sup>155</sup>

Dari uraian diatas, dapat dikatakan bahwa kewenangan DPD ini bersifat pasif dimana hanya menunggu adanya Laporan dari Masyarakat. Kewenangan ini sangatlah dipaksakan karena terdapat perbedaan yang jelas antara kewenangan DPD memantau dan mengevaluasi Raperda dan Perda dengan kewenangan DPD melakukan pengawasan dalam konstitusi, dimana Kewenangan DPD

---

<sup>155</sup> Pasal 25-26



dalam melakukan pengawasan terbatas hanya pada pelaksanaan atas undang-undang tertentu yang terkait dengan daerah sesuai dengan Kewenangan dalam UUD NRI 1945. Sehingga, pengawasan DPD ini ditujukan kepada pemerintah eksekutif selaku pelaksana dari undang-undang, yang selanjutnya ditindaklanjuti oleh DPR. Sehingga tepat dikatakan bahwa DPD dalam melaksanakan pengawasan terhadap Undang-Undang terkait daerah menjalankan fungsi *Legislative Review* dalam ranah *Co-Legislator* DPR.

Terdapat perbedaan yang jelas antara kedudukan DPD sebagai lembaga legislatif tingkat pusat dengan DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah. Oleh karena itu, pelekatan kewenangan kepada DPD untuk mengawasi Ranperda dan Perda melenceng dari konsep *legislatif preview* maupun *legislatif review* secara teoritis. Perda termasuk sebagai produk legislatif dalam lingkup daerah. Hal ini dilandasi bahwa Perda dibentuk oleh DPRD sebagai pelaksana kekuasaan legislatif di daerah. Pengisian jabatan keanggotaan pun dilakukan melalui pemilihan umum sehingga dapat dikatakan bahwa DPRD merupakan lembaga pelaksana kedaulatan rakyat di lingkup daerah. Berbeda dengan kedudukan DPD yang dipilih berdasarkan sistem distrik dengan jumlah anggota yang sama setiap provinsi untuk menjadi perwakilan daerah di pusat. Sehingga kedudukan DPD memang didesain untuk menjadi perwakilan di tingkat pusat agar

menjadi penyeimbang politik di tingkat pusat. Sehingga DPD tidak memiliki keterkaitan dengan pembentukan produk hukum daerah.

Ni'matul Huda mengatakan, bahwa pengawasan terhadap norma hukum dalam hal ini termasuk Raperda dan Perda dapat dilakukan melalui mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*)<sup>156</sup> Dalam perkembangannya, mekanisme ini juga lazim disebut sebagai pengujian terhadap norma hukum. Sehingga pengujian terhadap Perda telah secara jelas tertulis dalam Konstitusi bahwa yang mempunyai kewenangan dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap Undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Oleh karena itu, model pengujian *legislative review* sebenarnya inheren/sudah melekat dengan kewenangan parlemen dalam proses membentuk, merubah, atau mencabut produk hukum yang menjadi kewenangannya.

Aristoteles dalam Wajedi mengatakan bahwa setiap manusia bebas memilih sesuatu bagi dirinya. Setidaknya manusia bisa menahan diri jika ia tidak bisa melakukan suatu perbuatan. Sedangkan tujuan bagi setiap makhluk hidup ialah mewujudkan sesuatu yang diperlukan oleh eksistensinya menurut cara yang sesuai dengan eksistensinya.<sup>157</sup> Sehingga kewenangan tambahan DPD ini seharusnya dapat di tinjau kembali agar marwah dibentuknya DPD ini kembali seperti *original*

---

<sup>156</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ...*, Op.Cit, hlm.113

<sup>157</sup> Wajedi Ma'ruf, *Meretas Makna Takdir Dalam Al-Qur'an Perspektif Ulama Sulawesi Selatan*. (Makassar, FAI UIM, 2021), hlm. 88.

*intent* dibuatnya DPD dimana sebagai perwakilan Daerah di Pusat dan juga sebagai penyeimbang DPR.

Ketika kewenangan DPD tidak disesuaikan dengan tempatnya, maka yang akan terjadi hanya tumpang tindih kekuasaan dalam hal ini tumpang tindih pengawasan. Pengawasan yang tepat dilakukan oleh lembaga/badan yang disusun dari awal sebagai pengawas karena merupakan tupoksi yang sesuai. Sehingga ketentuan dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j yaitu; untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) dan Peraturan Daerah (Perda) perlu dilakukan perubahan.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah penulis uraikan dalam penelitian ini, maka terdapat 2 (dua) kesimpulan sebagai jawaban atas 2 (dua) rumusan masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Pelibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam pengawasan produk hukum daerah dimulai pada saat pembahasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dimana DPD meminta untuk dilibatkan dalam tahapan pembahasan perubahan Kedua UU MD3 tersebut. Penambahan kewenangan DPD ini merupakan kewenangan prematur karena hanya terdapat dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j dan tidak memiliki kajian baik secara yuridis, filosofis maupun sosiologis.
2. Kewenangan DPD dalam pengawasan produk hukum daerah baik dalam UU Perubahan Kedua MD3 maupun Peraturan DPD Nomor 3 Tahun 2019 tidak sesuai dengan konsep *Legislative Review*, karena pada dasarnya model *legislative review* inheren/sudah melekat dengan kewenangan parlemen dalam proses membentuk, merubah, atau mencabut produk hukum yang menjadi kewenangannya. Konsep *Legislative Review* merupakan kewenangan melekat dengan Lembaga

yang terlibat langsung dalam pembuatan produk hukum daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah.

## **B. Saran**

Berdasarkan pembahasan dan hasil penelitian diatas, maka terdapat 2 (dua) saran yang diajukan penulis sebagai berikut:

1. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah perlu ditinjau dan dikaji kembali agar kewenangan ini tidak hanya sekedar mendapatkan kewenangan baru tetapi lebih kepada kemanfaatan hukum dari kewenangan tersebut.
2. Untuk pengawasan Produk hukum daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah agar menjalankan semua proses atau tahapan pengharmonisasian yang telah tercantum dalam peraturan perundang-undangan mulai dari pembinaan, pengawasan dan klarifikasi produk hukum daerah agar meminimalisir adanya produk hukum daerah yang bertentangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: ind.Hill, 1992).
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Sinar Harapan, 1994).
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, (Bandung: Uniska Press, 1993).
- Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 2000).
- Dadang Suwanda, *Penguatan Pengawasan DPRD untuk Pemerintahan yang Efektif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2017).
- Indroharto, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994).
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta; Pustaka Sinar Harapan, 1993)
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2014).
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2010).
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006).
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- Kelompok DPD MPR RI, Indra J. Piliang, Bivitri Susanti, *Untuk Apa DPD RI, Cet.2*, (Jakarta: MPR RI, 2006).

- King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, (2014).
- M Manulang, *Dasar-Dasar Manajemen*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2009).
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*. (Yogyakarta: Kanisius, 2014).
- Muchammad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2010).
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2007).
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006).
- Muhammad Wajedi Ma'ruf, *Meretas Makna Takdir Dalam Al-Qur'an Perspektif Ulama Sulawesi Selatan* (Makassar, FAI UIM Press, 2021).
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2012).
- Ni'matul Huda, *Hukum pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2017).
- Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).
- Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2010).
- Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993).
- Peter Mahmud, *Marzuki, Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2006).
- Philipus M Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005).
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2002).

Ridwan HR, "*Hukum Administrasi Negara*", (Jakarta: Rajawali Pers, 2014).

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).

Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2018).

Rosidin Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju., 1998).

S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2018).

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1996).

SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015).

SF Marbun. *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta: FH UII Press, 2018.

Sukardi, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2016).

#### **B. Jurnal, Makalah, dan Hasil Penelitian**

Enny Urbaningsih, *Hierarki Baru Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Mimbar Hukum Vol. X No. 48, 2004

Mei Susanto, *Hak Budget DPR Dalam Pengelolaan Keuangan Negara*, Jurnal Rechtsvinding Vol 5, No. 2 Agustus 2006.

Ni'matul Huda, *Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Hukum No. 1 Vol 13 Januari 2006.

Syofyan Hadi, *Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)*, Jurnal Ilmu Hukum Februari 2013, Vol. 9, No. 18 Universitas Tujuh Belas Agustus Surabaya.

#### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

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



Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah.

**D. Putusan Pengadilan**

Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015.

Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016.

**E. Risalah Sidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Naskah Komprehensif Buku III jilid 2.

Badan Legislasi DPR RI, Risalah Rapat Badan Legislasi Pengesahan Jadwal Pembahasan RUU Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Badan Legislasi DPR RI, Risalah Rapat Badan Legislasi tentang Keikutsertaan DPD dalam Pembahasan RUU tentang MD3.

Badan Legislasi DPR RI, Risalah Rapat Panitia Kerja Pembahasan RUU Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD.

Badan Legislasi DPR RI, Risalah Rapat Panitia Kerja Pembahasan RUU Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD.

**F. Data Elektronik**

Jimly Asshiddiqie, “Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat”,  
[http://www.jimly.com/makalah/namafile/88/FUNGSI\\_ANGGARAN\\_DPR.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/88/FUNGSI_ANGGARAN_DPR.pdf).

Muchamad Ali Safa’at, “DPD Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah dan  
Proses Penyerapan Aspirasi”,  
<http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/konstruksi-DPD.pdf>.





**Amraini Ma'ruf S.H**

### **PROFIL PRIBADI**

**Tempat & Tanggal Lahir :**

Soppeng, 25 September 1996

**Jenis Kelamin**

Perempuan

### **Hubungi saya:**

**Ponsel:**

085255500095

**surel:**

amrainimaruf@gmail.com

**Alamat:**

Jln. Merdeka No. 11 Lapajung,  
Kec. Lalabata, Kel. Lapajung  
Kab. Soppeng

### **RIWAYAT PENDIDIKAN**

- TK Pertiwi,
- SDN 23 Tanete, Soppeng
- SDN Unggulan 01 Lamappoloware, Soppeng
- Madrasah Tsanawiyah Putra, Ponpes Al-Ikhlash Ujung, Bone
- Madrasah Aliyah Putra, Ponpes DDI Lilbanat Parepare,
- Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
- Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

### **RIWAYAT ORGANISASI**

- Bendahara PSKH (Pusat Studi dan Konsultasi Hukum) Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta).
- Bendahara IADI (Ikatan Alumni DDI) Cabang Yogyakarta.
- Anggota LHMI (Lembaga Hukum Mahasiswa)
- Pengurus dan anggota KPK (Komunitas Pemerhati Konstitusi) fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

### **PRESTASI**

- Juara III Lomba Debat Konstitusi Tingkat Regional Tengah Mahkamah Konstitusi Tahun 2017
- Delegasi Debat Hukum Padjajaran Law Fair Tahun 2017
- Delegasi Debat Hukum UMS Tahun 2016
- Delegasi Legislative Drafting UII Law Fair Tahun 2016