

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pengawasan raperda dan perda menemui babak baru. Selama ini, pengaturan dan praktik pengawasan terhadap raperda dan perda dilakukan melalui pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif dilakukan oleh Pemerintah Pusat (Mendagri atau Gubernur) melalui instrument konsultasi, fasilitasi atau evaluasi terhadap rancangan perda sebelum disahkan oleh Kepala Daerah, yang dikenal dengan *executive preview*, artinya pengawasan *executive preview* dilakukan terhadap rancangan perda. Pengawasan represif dilakukan oleh lembaga peradilan melalui pengujian perda (*judicial review*) dan oleh Pemerintah Pusat melalui instrumen klarifikasi terhadap perda yang telah disahkan dan diundangkan (*executive review*).¹

Kedua pola pengawasan oleh pemerintah pusat tersebut diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 tahun 2014 sebelum akhirnya dianulir oleh 2 (dua) putusan MK yakni Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV-2016 yang menyatakan inkonstitusional kaidah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 perihal kewenangan Mendagri maupun Gubernur dalam melakukan pembatalan perda. Pasca putusan MK tersebut, Pemerintah Pusat yakni Mendagri dan Gubernur tidak lagi berwenang melakukan pembatalan terhadap perda.

¹ Umbu Rauta, Pengawasan Perda oleh DPD, Rabu 4 April 2018, diakses melalui <https://www.suaramerdeka.com/smcetak/baca/76041/pengawasan-perda-oleh-dpd> pada tanggal 04 Desember 2018

Ini sebagaimana dinyatakan dalam amar putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 pada point ke 4,

menyatakan bahwa frase “peraturan daerah kabupaten/ kota dan” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), frase “peraturan daerah kabupaten/ kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3), dan frase “penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota dan” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam amar putusan MK tahun 2015 tersebut, MK hanya mencabut wewenang Mendagri maupun Gubernur dalam menguji dan mencabut peraturan daerah kabupaten/kota saja tetapi tidak mencabut wewenang Mendagri maupun Gubernur dalam menguji dan mencabut Peraturan Kepala Daerah.

Selanjutnya, MK melalui putusan yang dibacakan pada 14 Juni 2017 juga mencabut wewenang Mendagri dalam membatalkan peraturan daerah provinsi dan tidak mencabut wewenang Mendagri terhadap pencabutan Peraturan Gubernur. Dalam putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016, MK menyatakan bahwa Frase “peraturan provinsi dan” dalam ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan (4), frase “peraturan provinsi dan” dalam Pasal 251 ayat (7), serta Pasal 251 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Putusan MK yang menghapus wewenang Pemerintah membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Provinsi tersebut mengembalikan fungsi hak uji materi Perda ke Mahkamah Agung (MA). MA berdasarkan UUD NRI tahun 1945 memiliki wewenang pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang

terhadap undang-undang. Dalam hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan perda merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Berdasarkan wewenang *judicial review* yang dimiliki Mahkamah Agung terhadap perda tersebutlah, MK dalam putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 berupaya menghentikan potensi timbulnya dualisme kelembagaan apabila kewenangan pengujian atau pembatalan perda masih terdapat pada lembaga eksekutif dan yudikatif.² Dengan demikian, wewenang pengujian dan pembatalan perda otomatis hanya ada satu mekanisme yakni *judicial review* di Mahkamah Agung. Sedangkan Pemerintah hanya memiliki wewenang *executive preview* terhadap rancangan peraturan daerah.

Tidak sampai satu tahun setelah terbitnya putusan tersebut, DPR menyambut dengan mengesahkan perubahan Undang-Undang No 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD melalui Undang-Undang No 2 tahun 2018 pada Februari 2018.³ DPR menambahkan 1 (satu) angka pada Pasal 249 ayat (1), yakni huruf j yang memberi wewenang baru bagi DPD. Wewenang tersebut adalah melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.⁴ Bisa jadi ini merupakan respon DPR menindaklanjuti putusan MK yang mencabut kewenangan pemerintah membatalkan perda serta

² Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 tanggal 5 April 2017

³ Joko Panji Sasongko, DPR Sahkan RUU MD3 Menjadi Undang-Undang, Senin, 12/02/2018 diakses melalui <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180212181242-32-275684/dpr-sahkan-ruu-md3-menjadi-undang-undang> pada 12 November 2019.

⁴ Pasal 249 ayat (1) huruf J, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

bagian dari upaya menguatkan peran DPD yang selama ini dinilai hanya sebagai dewan pertimbangan DPR.⁵

Penambahan wewenang terhadap DPD tersebut dianggap tiba-tiba. Setiap pembentukan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dilakukan setidaknya pada saat terjadi 3 (tiga) hal, yakni adanya kekosongan hukum, kekaburan norma dan tumpang tindihnya norma. Dalam lampiran I Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Ketiga hal tersebut menjadi bagian dari dasar yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum⁶ dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet.V, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 182.

⁶ Kekosongan hukum merupakan suatu kondisi dimana peraturan perundang-undangan tidak mampu /tidak lengkap dalam mengakomodir peristiwa hukum atau tuntutan hukum yang ada pada masyarakat. Lihat selengkapnya di Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993, h. 8.

Setelah melihat uraian-uraian di atas, jelas bahwa wewenang pengujian Perda sebelum adanya penambahan wewenang baru DPD pasca 2 (dua) Putusan MK hanya milik Mahkamah Agung. Sesuai amanat Konstitusi Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI tahun 1945 sebagai pemegang kekuasaan kehakiman dalam hal menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Pun demikian terhadap Raperda, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah jelas mengamanatkan Pemerintah Pusat dalam hal ini Mendagri dan Gubernur untuk melakukan evaluasi dan fasilitasi sebagai upaya pengawasan preventif terhadap raperda. Artinya tidak ada kekosongan hukum, kekaburan norma dalam pengawasan raperda dan perda. Namun, wewenang baru DPD tersebut justru berpotensi munculnya kembali dualisme pengawasan dan menimbulkan tumpang tindihnya wewenang pengujian raperda dan perda.

Keberadaan DPD adalah untuk memperjuangkan kepentingan daerah di pusat. Sri Soemantri mengungkapkan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi, artinya DPD adalah lembaga negara yang di dalamnya duduk perwakilan-perwakilan dari provinsi-provinsi yang ada Indonesia. Namun karena dalam satu provinsi terdapat kabupaten/kota, maka agar dapat memperjuangkan masing-masing kepentingan daerahnya yang berbeda-beda maka harus dicegah agar wakil DPD tidak berasal dari 1 (satu) kabupaten/kota.⁷ AM Fatwa menyebut bahwa lahirnya DPD merupakan bagian dari tuntutan reformasi 1998, ini dimaksudkan agar mampu menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat

⁷ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, cet. 2, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2015, h. 232-234.

sentralistik yang berlangsung pada era orde lama hingga orde baru. Penyelenggaraan pemerintahan yang terpusat secara signifikan merupakan indikasi kuat kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa.⁸

Pembentukan DPD yang diadopsi dalam perubahan UUD NRI tahun 1945 secara otomatis merestrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar. Maka, dewan perwakilan di Indonesia menjadi DPR dan DPD, secara bersama-sama keduanya disebut sebagai MPR. Perbedaan keduanya terletak pada hakekat kepentingan yang diwakilinya, DPR mewakili rakyat secara individu-individu. Sedangkan DPD adalah kepentingan daerah secara keseluruhan, namun tidak terlepas dari kepentingan individu-individu rakyat yang kepentingannya seharusnya disalurkan melalui DPR.⁹

Sebagai representasi daerah, DPD memiliki 3 (tiga) fungsi yakni legislasi, pertimbangan dan pengawasan yang menurut Soemantri adalah fungsi yang sangat terbatas karena hasilnya hanya diajukan pada DPR. Menurutnya, gagasan bikameralisme atau dua kamar yang disampaikan Jimly di atas bukanlah bikameralisme pada umumnya. Sebab, fungsi DPD tidak meliputi sebagaimana keseluruhan fungsi yang pada umumnya dimiliki oleh sebuah majelis tinggi.¹⁰

Sebagaimana uraian di atas, bahwa DPD merupakan wakil daerah di pusat yang melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang. Namun, oleh Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan

⁸ A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Kompas, Jakarta, 2009, h. 314.

⁹ Jimly Asshiddiqi, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h. 152-153.

¹⁰ Sri Soemantri, *Loc. Cit*, h. 228

DPRD diberikan wewenang baru untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Raperda dan Perda. Maka, dalam tulisan ini akan dibahas lebih lanjut mengenai konstitusionalitas DPD mengawasi Raperda dan Perda dalam UU No 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD serta bagaimana sifat dan akibat hukum dari pengawasan raperda dan perda oleh DPD tersebut.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Konstitusionalitas wewenang DPD mengawasi raperda dan perda dalam Undang-Undang No. 2 tahun 2018.
2. Sifat dan akibat hukum pengawasan DPD terhadap raperda dan perda.

3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan pada permasalahan yang telah diuraikan di atas, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui konstitusionalitas wewenang DPD mengawasi raperda dan perda dalam Undang-Undang No. 2 tahun 2018.
2. Untuk mengetahui sifat dan akibat hukum pengawasan DPD terhadap raperda dan perda.

4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik untuk kalangan praktisi maupun akademis, yakni:

1. Bagi legislator, pembentuk peraturan perundang-undangan, pimpinan lembaga negara, pemegang kebijakan berkaitan dengan pembentukan

maupun pengawasan peraturan perundang-undangan agar memahami konstiusionalitas wewenang DPD mengawasi raperda dan perda dalam Undang-Undang No. 2 tahun 2018 serta sifat dan akibat hukum dari pengawasan DPD tersebut.

2. Bagi para akademisi dan peneliti, diharapkan hasil studi ini dapat memberikan kontribusi atau sumbangan pemikiran terhadap perkembangan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, utamanya berkaitan dengan wewenang pengawasan DPD terhadap raperda dan perda yang diberikan oleh Undang-Undang No 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

5. Kajian Pustaka

5.1. Teori Wewenang

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki dasar legitimasi, legitimasi tersebut adalah kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Wewenang inilah yang menjadi legalitas bagi organ negara dapat melakukan tindakan hukum tertentu.¹¹ Kewenangan secara etimologi berasal dari kata wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Prof Nur mensejajarkan wewenang atau kewenangan dengan *authority* dalam Bahasa Inggris dan *bevoegdheid* dalam Bahasa Belanda, *authority* dalam *Black's Law Dictionary*

¹¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, cet. 15, Raja Grafindo Persada, Depok, 2018, h. 98.

dimakanai *sebagai legal power, a right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*¹²

Sementara menurut Abdul Rasyid Thalib, wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan, sehingga di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Kewenangan adalah kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat.¹³

Pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” yakni wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.¹⁴ Sementara wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Menurut Bagir Manan, kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. namun di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

Sebagai negara hukum, Indonesia memberlakukan asas legalitas yang menjadi dasar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan

¹² Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, h. 65.

¹³ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006, h. 211.

¹⁴ H.D. Stoud dalam Ridwan HR Loc. Cit.

dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan.¹⁵ Sebagai negara yang menganut asas legalitas, maka wewenang organ negara harus berasal dari peraturan perundang-undangan.¹⁶ Untuk itu Huisman menyatakan bahwa organ negara tidak dapat menganggap memiliki sendiri wewenang pemerintahan, kewenangan hanya diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pembuat peraturan perundang-undangan dapat memberikan wewenang pemerintah tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga pada pegawai (misal, inspektur pajak, inspektur lingkungan, dsb.) pada badan khusus (misal, Komisi pemilihan umum, pengadilan khusus) atau bahkan pada badan hukum (privat).¹⁷

Kewenangan organ negara yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut dapat diperoleh melalui 2 (dua) cara menurut Philipus M. Hadjon, yakni atribusi dan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Sementara delegasi adalah adanya pengalihan atau pemindahan wewenang yang diatur secara formal dalam peraturan perundang-undangan. Sementara wewenang yang dimiliki pegawai karena keterikatan dengan atasannya adalah wewenang yang berdasarkan mandat sehingga tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan.¹⁸

Pendapat Hadjon serupa dengan Stroink dan Steenbeek yang menyatakan hanya ada dua cara organ pemerintah memperoleh wewenang,

¹⁵ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Sinar Mulia, Jakarta, 2002, h. 65.

¹⁶ Ridwan HR, Loc. Cit, h. 100

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara (introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, h.125-126.

yakni atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain sehingga wewenang delegatif selalu didahului atribusi). Sementara, dalam mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun, yang ada hanyalah hubungan internal seperti menteri dengan pegawainya. Namun secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap pada pemegang wewenang delegatif.¹⁹ Pada umumnya dikenal 3 (tiga) sumber wewenang yang salah satunya adalah mandat. Meskipun mandat dianggap bukan merupakan sumber wewenang karena mandat merupakan wewenang organ pemerintah yang dijalankan organ lain atas nama organ yang memiliki wewenang delegatif dengan izin darinya.

Menurut Ridwan HR, lembaga yang dapat memberikan wewenang atribusi pada organ pemerintah dibedakan menjadi dua yakni:²⁰

1. *Original legislator*, di Indonesia yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk UUD, DPR bersama pemerintah sebagai pembentuk undang-undang, dan di tingkat daerah yakni DPRD dan Pemerintah Daerah yang membentuk Peraturan Daerah
2. *Delegated legislator*, presiden berdasarkan ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah dimana diciptakan kepada badan atau pejabat tata usaha negara tertentu.

¹⁹ F.A.M Stroink en J.G. Steenbeek dalam Ridwan HR, *Loc. Cit*, h.102-103.

²⁰ *Ibid*, h. 101

Keabsahan tindakan penyelenggara negara dinilai dari wewenang, prosedur dan substansinya.²¹ Setiap tindakan penyelenggara negara harus bertumpu pada kewenangan yang sah yang diperoleh secara atribusi, delegasi maupun mandat. Serta dibatasi oleh isi atau materi wewenang, wilayah wewenang dan waktu. Bila wewenang yang dilaksanakan melampaui batas-batas tersebut maka yang timbul adalah kondisi-kondisi berikut:

- a. *Ratione Material*, ketidakwenangan aparat karena isi/ tersebut.
- b. *Ratione Locus*, ketidakwenangan aparat kaitannya dengan wilayah hukum.
- c. *Ratione temporis*, ketidakwenangan aparat karena daluwarsa atau telah lewat waktu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prosedur tindakan penyelenggara negara harus berdasarkan pada, (1) asas-asas negara hukum, yang berupa perlindungan hukum bagi masyarakat, (2) asas demokrasi yaitu penyelenggara negara harus transparan dan terbuka sehingga dalam melaksanakan prosedur tersebut harus melibatkan masyarakat, (3) asas instrumental, yaitu efisiensi dan efektifitas artinya tidak berbelit-belit. Serta berdasarkan substansi yang mengatur dan mengendalikan apa dan untuk apa wewenang tersebut diberikan.

²¹ Philipus M Hadjion. Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih, Orasi Ilmiah Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, h. 7

5.2. Teori Pengawasan

Pengawasan menurut Newman adalah “*control is assurance that the performance conform to plan*”.²² artinya pengawasan dititikberatkan pada usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Dengan demikian menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses kegiatan tersebut. Sementara menurut Muchsan pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *defacto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.²³

Bagi Bagir Manan, kontrol merupakan sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut dengan fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan arahan (*directive*).²⁴ Menurut Lotulung, Pengawasan adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.²⁵

Lahirnya fungsi pengawasan lembaga negara tidak lepas dari dari konsep *separation of power* yang dikembangkan oleh Montesquie,

²² Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta, 1992, h. 37.

²³ *Ibid*

²⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001, h. 20

²⁵ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. xvi-xvii.

menurutnya lembaga negara harus dibatasi dan dipisahkan kekuasaannya agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Montesquie memisahkan kekuasaan negara menjadi 3 (tiga) cabang kekuasaan yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ketiga cabang kekuasaan negara inipun memerlukan kontrol dari lembaga lainnya dan dari semua komponen masyarakat. Kontrol Ini sangat penting agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dari masing-masing cabang kekuasaan negara. Agar masing-masing cabang kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya diperlukan sistem *check and balances* dimana masing-masing cabang kekuasaan saling mengawasi dan mengontrol. Sistem inipun dianut oleh Indonesia dalam perubahan UUD NRI tahun 1945.²⁶ Dalam perubahan UUD NRI tahun 1945, DPR sebagai lembaga legislatif memiliki 3 (tiga) fungsi yakni, pembuatan undang-undang, penganggaran serta pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang.

Bahkan pengawasan yang dilakukan oleh perwakilan politik melalui DPR dianggap belumlah sempurna, untuk itu perlu dilengkapi dengan sistem *double-check*, ini agar aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat disalurkan dengan baik. Karena itu lahirlah perwakilan daerah (*regional representation*) atau Representasi territorial (*territorial representation*) yakni DPD sebagai lembaga perwakilan daerah.²⁷ Pembentukan DPD dianggap penting untuk membuat sistem pemerintahan yang benar-benar berjalan lebih

²⁶ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, h. 294

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *The Constitutional Law of Indonesia –A Comprehensive Overview*, Sweet & Maxwell Asia, Malaysia, 2009, h. 128.

efisien dan lancar, karena dapat dilakukan pengawasan dua kali (*double check*) sehingga terjaminnya kualitas sesuai dengan aspirasi rakyat.

Fungsi pengawasan DPD terbatas pada undang-undang berkaitan dengan daerah. Dalam Pasal 22 D ayat (3) UUD NRI tahun 1945 fungsi pengawasan DPD hanya terbatas pada 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. Namun hasil pengawasannya yang dilakukan oleh DPD tersebut hanya disampaikan pada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Pengawasan yang dilakukan DPD sebagai wakil daerah yang memiliki legitimasi langsung dari rakyat hanya menjadi bahan pertimbangan bagi DPD dan tidak dapat dieksekusi karena fungsi pengawasan yang terbatas yang diberikan oleh UUD NRI tahun 1945.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya antara lembaga negara secara horizontal namun juga terhadap pelaksanaan penyelenggaraan negara secara vertikal, dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI tahun 1945 disebutkan bahwa:

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan sendiri yang di ataur dengan undang-undang.

Dalam Pasal 18 tersebut menyatakan bahwa negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang terdiri atas provinsi dan kabupaten/kota,

Pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten kota dapat mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dalam konteks NKRI, artinya dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dapat dilakukan secara mandiri namun tetap dalam kontrol pemerintah pusat. Hal ini sebagaimana pendapat Bagir Manan bahwa kebebasan dalam berotonomi tidak berarti tanpa pengawasan, tidak boleh ada sistem otonomi dalam negara kesatuan yang meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dalam satu lembaran dalam berotonomi, kedua sisi inilah yang menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun perlahan.²⁸

Dalam rangka pengawasan terhadap daerah, UU Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan pada Pemerintah Pusat untuk melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pengawasan tersebut salah satunya dilakukan pada produk hukum pemerintah daerah yakni peraturan daerah. Pelaksanaan pengawasan pada Perda dilakukan melalui dua cara yakni *executive preview* dan *executive review*. *Executive review* adalah pengujian atau peninjauan atas peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga eksekutif sendiri karena ada kekeliruan atau kebutuhan baru untuk meninjaunya.

Pengujian Perda oleh Pemerintah ini lahir dari kewenangan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan otonomi daerah.

²⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, Loc. Cit. h. 39

Pada *executive review* juga diuji oleh kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hirarkis. Dalam konteks ini yang diperkenalkan dalam istilah “*control internal*” yang dilakukan oleh pihak sendiri terhadap produk yang dikeluarkan baik yang berbentuk pengaturan (*regeling*), maupun Keputusan (*beschikking*). Sementara *executive preview* adalah pengujian rancangan perda melalui instrument konsultasi, fasilitasi atau evaluasi oleh Gubernur dan Mendagri terhadap rancangan Perda sebelum disahkan oleh Kepala Daerah.

Namun pengawasan Perda yang dilakukan oleh Gubernur dan Mendagri tersebut berakhir setelah keluarnya 2 (dua) putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV-2016 yang menyatakan inkonstitusional kaidah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 perihal kewenangan Pemerintah Pusat maupun Gubernur dalam melakukan pembatalan perda karena bertentangan dengan Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI tahun 1945 yang memberikan hak konstitusional sepenuhnya terhadap MA sebagai penguji Perda. Pasca putusan MK tersebut, Pemerintah Pusat tidak lagi berwenang melakukan pembatalan terhadap perda sehingga pengawasan terhadap Perda saat ini bertumpu secara keseluruhan di Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*.

Wewenang pengawasan terhadap rancangan perda dan perdapun mengalami perubahan kembali, DPD melalui Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD pasal 249 ayat (1) huruf j diberikan wewenang melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap raperda dan perda. jika melihat redaksional pengawasan raperda bisa dimakani sebagai

pengawasan preventif, dan pengawasan terhadap perda dapat bermakna pengawasan represif yang dapat menimbulkan akibat hukum pembatalan. Dengan wewenang pengawasan ini dapat menimbulkan konflik kelembagaan baru antara DPD, MA dan Pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan raperda dan perda.

5.3. Hubungan DPD dan Pemerintah Daerah

Pembentukan DPD dan Pemerintah Daerah merupakan perintah langsung dari konstitusi, kedua lembaga tersebut sama-sama mendapatkan wewenang atributif dari UUD NRI tahun 1945. Pasal 22 C mengamatkan pembentukan DPD yang anggotanya diisi melalui pemilihan umum dari setiap provinsi, sedangkan Pasal 18 mengamanatkan pembentukan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DPD merupakan wakil pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat di pusat. Sebagai representasi daerah, hubungan DPD dan pemerintah daerah tercermin dari tugas dan wewenang DPD RI dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD Pasal 256, yakni:

DPD berhak:

- a. mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. 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;
- c. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan

- rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- d. melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang terkait hal di atas, DPD berhubungan dengan daerah dengan melakukan jaring aspirasi. Salah satunya, DPD dapat melakukan rapat dengan *stakeholder* daerah seperti Pemerintah Daerah, DPRD, dan masyarakat di daerah pilihannya.²⁹ Sayangnya, hasil jaring aspirasi tersebut hanya berakhir pada laporan paripurna setelah masa reses yang dibacakan pada sidang paripurna dengan waktu yang sangat terbatas, laporan yang tertulis lengkap kemudian hanya masuk dalam laporan tahunan DPD RI. Hasil jaring aspirasi inipun tidak ada pola *feedback* ke *stakeholder* terkait sehingga *stakeholder* tidak mengetahui permasalahan dalam jaring aspirasi yang diberikan solusi. Praktis, peran DPD RI yang seharusnya menjadi pen jembatan kepentingan antara masyarakat, Pemerintah Daerah, DPRD di daerah pilihannya dengan pusat hanyalah simbolitas saja. DPD RI tidak memiliki mekanisme hubungan yang jelas dengan pemerintah daerah dalam peraturan perundang-undangan untuk mengawal aspirasi daerah.

Hubungan DPD RI dengan Pemerintah Daerah juga terwujud dalam pertanggungjawaban pelaksanaan tugas DPD RI. Pasal 258 huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, mewajibkan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas DPD RI secara moral dan

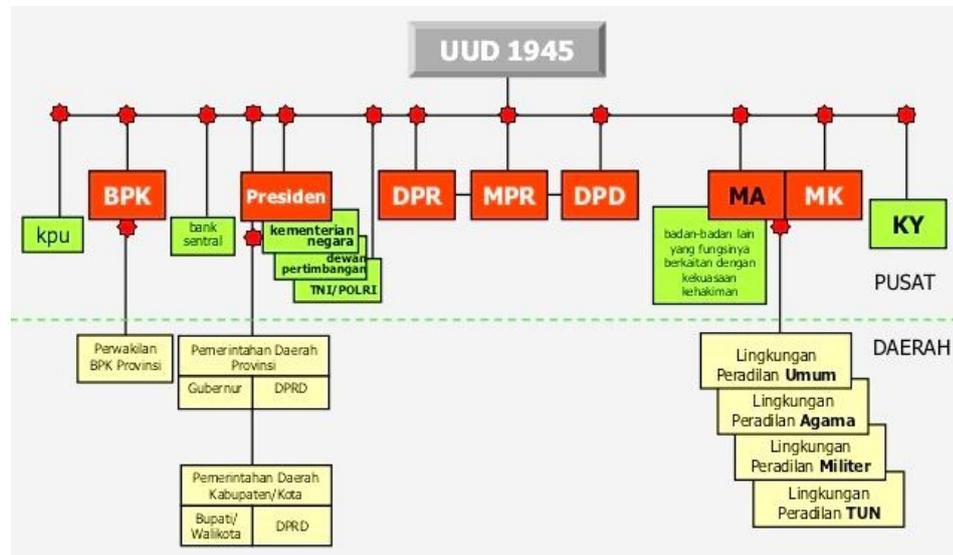
²⁹ Pasal 249 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya. Namun, bentuk pertanggungjawaban tersebut tidak diatur secara konkrit dalam peraturan perundang-undangan. Seharusnya, ditegaskan bahwa anggota DPD berkewajiban memberikan laporan tahunan secara tertulis yang diumumkan secara terbuka. Selanjutnya terhadap laporan tersebut diadakan pembahasan oleh anggota DPRD dan Kepala Daerah setempat atau yang mewakilinya untuk menghimpun kritik dan masukan-masukan dalam rangka meningkatkan kinerja anggota DPD yang bersangkutan dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya. Dengan demikian, perlu kiranya diatur lebih lanjut format dan mekanisme pertanggungjawaban DPD RI pada pemilih dan daerah pemilihannya.

5.4. Dewan Perwakilan Daerah

Kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan sebagaimana dalam Pasal 247 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD adalah merupakan lembaga tinggi negara, secara horizontal posisinya sejajar dengan lembaga negara lain di pusat seperti DPR, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Jika diperhatikan kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD NRI tahun 1945 hasil mandemen dapat dilihat pada bagan berikut:

Bagan 1.1
Struktur Lembaga Negara



Dari bagan di atas, dapat dilihat bahwa terdapat restrukturisasi lembaga perwakilan di Indonesia pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945. Semula MPR memegang kekuasaan tertinggi yang membawahi DPR dan Presiden. Setelah dilakukan amandemen, UUD NRI tahun 1945 lah yang kemudian menjadi sumber hukum tertinggi dan MPR menjadi lembaga tinggi negara yang terdiri dari anggota DPR dan DPD.

Perubahan Ketiga UUD NRI tahun 1945 melahirkan lembaga negara baru yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan keberadaan DPD berarti ada dua lembaga perwakilan di Indonesia yang mempunyai kedudukan yang sama dengan keanggotaan yang berbeda. DPR sebagai perwakilan politik dan DPD sebagai perwakilan daerah. Karena Keberadaanya sebagai perwakilan daerah maka kewenangan dan fungsi yang dimiliki harus dikaitkan dengan kepentingan daerah. Perubahan prinsip yang mendasari bangunan parlemen Indonesia berdasarkan perubahan UUD NRI tahun 1945

berkembang dari antara prinsip parlemen dan pembagian kekuasaan (*distribusi of power*) ke prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan *checks and balances* (keseimbangan).³⁰

Dengan adanya dua kamar dalam parlemen Indonesia, maka badan perwakilan disebut sebagai bikameralisme, alasan fundamental pemberntukan bikameralisme adalah:

1. Untuk menciptakan mekanisme *check and balances* dalam parlemen, guna menghindari kesewenangan dari salah satu lembaga negara, penyalahgunaan lembaga tertentu oleh orang-perseorangan, dan monopoli dalam pembentungan suatu undang-undang
2. Untuk meningkatkan derajat keterwakilan, terutama dalam konteks distribusi yang tidak merata antar wilayah dan tajamnya pembilahan sosial dalam masyarakat seperti yang dialami Indonesia.³¹

Sebagai wakil dari teritori/provinsi, keanggotaan DPD berjumlah 4 (empat) orang dari setiap provinsi yang jumlahnya sama tanpa mempertimbangkan luas daerah dan penduduknya³², Fungsi DPD dalam UUD NRI tahun 1945 diatur dalam Pasal 22 D, yakni :

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undangundang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

³⁰ Ernawati Munir, Laporan Pengkajian Hukum tentang Hubungan lembaga Negara pasca Amandemen UUD 1945, Departemen Hukum dan HAM,2005, Jakarta, h. 30

³¹ *Ibid*

³² Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi, Paham Konstitusionalisme Demokrasi Di Indoensia Pasca Amandemen UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2016, h. 122

- (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) 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.

Pasal 23F

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.

Pasal 23 E

- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.

Meskipun keberadaan DPD di parlemen untuk menciptakan mekanisme *check and balances* terhadap fungsi DPR, namun jika melihat wewenang DPD dalam UUD NRI tahun 1945 tersebut fungsi DPD terbatas hanya mengenai daerah. DPD tidak dapat disebut sebagai bikameralisme murni karena kewenangan DPD yang tidak seimbang dengan DPR.

Bikameralisme sebagaimana pendapat Lord Bryce mempunyai 4 fungsi, (1) *revision of legislation*, (2), *initiation of noncontroversial bills*, (3) *delaying legislation of fundamental constitution an importance so as 'to enable the opinion of the nation to be adequately expressed open it*, dan (4) *public debate*. Adanya kamar kedua tersebut, monopoli proses legislasi dalam

satu kamar diharapkan tidak terjadi. Dengan adanya kamar kedua dalam lembaga legislatif dimungkinkan untuk mencegah pengesahan undang-undang yang cacat atau ceroboh melalui mekanisme *double check*.

Menurut Sri Soemantri, dengan melihat wewenang DPD dalam pasal 22 huruf d UUD NRI tahun 1945 maka perubahan UUD NRI tahun 1945 tidak menganut sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*) melainkan hanya sistem dua kamar semu.³³ Keberadaan DPD dengan posisi yang sangat lemah menegaskan bahwa sebenarnya tidak ada bikameralisme sama sekali dalam parlemen Indonesia, karena sesungguhnya keberadaannya hanya bentuk lain dari parlemen 1 (satu) kamar.³⁴

Jika ditelusuri dari sejarah pembentukan DPD dalam naskah komprehensif, keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan semula bertujuan untuk melakukan reformasi struktur parlemen Indonesia yang disarankan oleh banyak ahli hukum dan politik agar dikembangkan menurut sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*)³⁵. Namun, dalam perdebatan peletakan kedudukan DPD pada akhirnya disepakati bahwa DPD berbeda dengan *senate* di Amerika Serikat maupun *house of lord* di Inggris.

Dalam perdebatannya, menurut Dewa Gede Palguna parlemen Indonesia tidak dapat mengadopsi sistem bikameralisme Amerika Serikat. Menurutnya, tidak tepat jika parlemen Indonesia menganut bikameralisme seperti Amerika Serikat. Senator di AS memang memiliki kewenangan yang

³³ Sri Soemantri, Loc. Cit., h. 227

³⁴ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008, h. 300-301

³⁵ Jimly Asshiddiqi, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Loc. Cit. h. 154

sangat luas dikarenakan di negara federal, kedaulatan negara berasal dari negara-negara bagian dan hanya sebagian kecil saja kewenangan yang diserahkan ke pemerintah federal. Senator memiliki peran yang sangat penting sebagai atribut kedaulatan untuk mengontrol negara bagian. Konsep ini tentu berbeda dengan Indonesia sebagai negara kesatuan, kedaulatan di negara kesatuan sudah ada sebelum didistribusikan ke daerah-daerah dalam bentuk desentralisasi kewenangan. Dengan demikian menurut Palguna tidak tepat jika memposisikan DPD sebagaimana senator di parlemen Amerika Serikat³⁶ sehingga pada akhirnya disepakati bahwa DPD berbeda dengan *senate* di parlemen Amerika Serikat.

Dengan keberadaan DPD berarti ada dua lembaga perwakilan di Indonesia yang mempunyai kedudukan yang sama dan keanggotaan yang berbeda. DPR sebagai perwakilan politik dan DPD sebagai perwakilan daerah. Keberadaan DPD sebagai perwakilan daerah maka kewenangan dan fungsi yang dimiliki harus dikaitkan dengan kepentingan daerah. Dengan demikian DPD disamping mempunyai hubungan dengan lembaga yang lain harus pula mempunyai hubungan yang jelas dengan daerah yang diwakilinya. Namun sebagaimana kajian pustaka mengenai hubungan DPD dengan daerah tidak memiliki format hubungan yang jelas.

Dari wewenang DPD dalam UUD NRI tahun 1945, DPD memiliki 3 (tiga) fungsi yakni legislasi, pertimbangan dan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu mengenai daerah. Namun, kekuasaan

³⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 250-251

legislasi DPD tidak dapat disebut sebagai fungsi legislatif, karena fungsinya terbatas hanya memberi saran, pertimbangan atau pendapat serta pengawasan yang sifatnya tidak mengikat³⁷

Meski kewenangan DPD tidak sama dengan kewenangan DPR, namun DPD memiliki fungsi pengawasan terhadap pemerintah pusat. Hubungan antara DPD dan Presiden sebagai kepala pemerintahan yaitu DPD sebagai pengawasan atas pelaksanaan undang-undang oleh Presiden. Objek pengawasan DPD terhadap pemerintah pusat dalam melaksanakan undang-undang terbatas mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Sementara jika dilihat dalam bagan 1.1 tentang struktur lembaga negara, maka kedudukan pemerintah daerah secara vertikal berada di bawah pemerintah pusat, pemerintah daerah tidak memiliki hubungan secara hirarkis dengan DPD. Hubungan struktural DPD hanyalah dengan pemerintah pusat yang menjadi obyek pengawasan dalam pelaksanaan undang-undang. Meski memiliki wewenang dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah pusat, wewenang pengawasan tersebut tidak dapat diartikan sebagai pengawasan terhadap pemerintah daerah pula. Pengawasan pemerintah daerah sebagai daerah otonom berdasarkan prinsip negara kesatuan merupakan wewenang dari pemerintah pusat.

³⁷ Jimly Asshiddiqi, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, h. 110

5.1. Raperda dan Perda

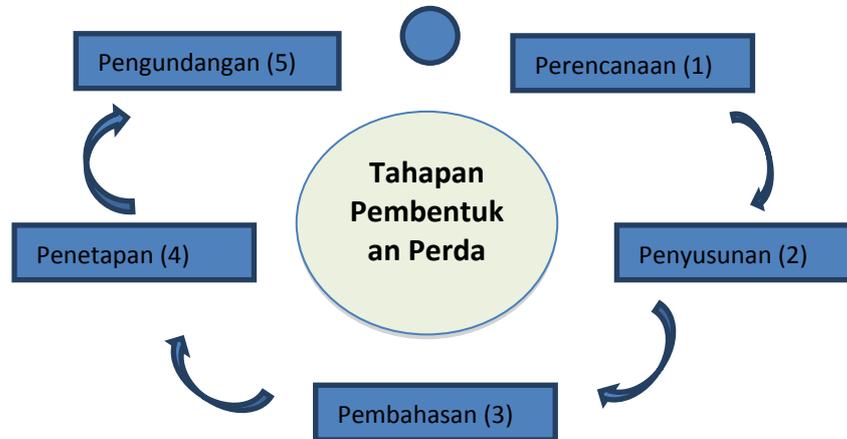
Semenjak era otonomi daerah, pemerintahan daerah diberikan hak membuat dan menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah baik dalam rangka otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (25) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau peraturan daerah Kabupaten/kota. Dalam ayat (2) Peraturan daerah (Perda) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Pada ayat (3) menyatakan bahwa Peraturan daerah (Perda) memuat materi muatan tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan juga tentang penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut Maria Farida, Perda adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah tingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota maupun Provinsi dalam rangka pelaksanaan dan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas tindakan pemerintah daerah.³⁸

Tahap pembentukan Perda tergambar pada bagan dibawah ini.

³⁸ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Cet. Ke-7. Kanisius., Yogyakarta, 2007, h. 202

Bagan 1.2
Tahap pembentukan Perda



Prosedur pembentukan diawali dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan terakhir pengundangan. Tahapan perencanaan didahului penyusunan prolegda yang memuat program dengan berisi judul rencana perda, materi yang diatur, dan keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Penyusunan daftar prioritas prolegda didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan aspirasi daerah

Pada tahap penyusunan dilakukan pengaharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi terhadap rancangan perda (raperda) yang dikoordinasi oleh alat kelengkapan di bidang legislasi dan biro hukum masing-masing. Raperda dapat berasal dari DPRD, atau gubernur, atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota. Rancangan Perda dapat disampaikan oleh anggota,

komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur atau Bupati/Walikota melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Hasil pembahasan berupa Keputusan bersama DPRD dan Gubernur atau Bupati dan/ Walikota tentang persetujuan terhadap Raperda dan Draf Raperda yang telah diparaf dikirim oleh DPRD sebagai bahan evaluasi atau fasilitasi oleh Mendagri atau Gubernur.

Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah, dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah. Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota, atau peraturan lain di bawahnya dimuat dalam Berita Daerah. Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah.

Meski diberikan wewenang mengurus sendiri pemerintahannya, bukan berarti Pemerintah daerah dalam membuat Perda terlepas dari peraturan perundang-undangan secara nasional. Otonomi daerah yang diberikan merupakan kerangka negara kesatuan sehingga Perda yang dibuat oleh daerah

tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.³⁹

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Posisi Peraturan daerah (Perda) dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

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

Oleh karena itu, Bagir Manan berpendapat ada 4 landasan yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, dan landasan politis yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas.⁴⁰ Landasan Filosofis yaitu adanya hubungan nilai-nilai moral suatu bangsa sebagai pandangan hidup. Landasan Yuridis yakni adanya landasan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya suatu peraturan, disamping itu juga merupakan landasan bagi lembaga/badan yang mengeluarkan peraturan yang dibentuk. Semenatra landasan yuridis terbagi dua yakni:

- a. Formal

³⁹ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM Universitas Padjajaran, Bandung, 1995, h. 8.

⁴⁰ Riawan Tjandra & Kresno Budi, *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Atmajaya Press, Yogyakarta, 2009, h. 13

Landasan yuridis formal merupakan peraturan/hukum yang menjadi dasar peraturan/hukum bagi lembaga/badan untuk mengeluarkan peraturan tertentu.

b. Materiil

Landasan yuridis materiil merupakan landasan dari segi materi sekaligus sebagai tinjauan dari segi ilmu hukum, khususnya dari segi sosiologi, yaitu sejauh mana peraturan/hukum dapat merubah kesadaran masyarakat terhadap hukum.

Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain; Memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.⁴¹

5.2. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI tahun 1945 menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum, konsekuensi dari dasar asas legalitas tersebut adalah segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum. Sementara, sistem hukum yang dianut oleh Indonesia adalah sistem hukum Eropa Kontinental, yang mana sumber hukum utama dari sistem Eropa Kontinental adalah peraturan perundang-undangan yang terkodifikasi secara sistematis dan tertulis.⁴² karenanya, tatanan yang tertib dalam pembentukan

⁴¹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* Cet. Ke-1. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, h. 131

⁴² Syofyan Hadi, "Mengkaji Sistem Hukum Indonesia (Kajian Perbandingan Dengan Sistem Hukum Lainnya)", Volume 12 Nomor 24, Agustus 2016, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

peraturan perundang-undangan merupakan hal yang sangat diperlukan guna mewujudkan pembentukan hukum tertulis tersebut, khususnya dalam pembentukan undang-undang.

Pada dasarnya, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sebuah sistem, yang di dalamnya terdapat beberapa tahapan yang menjadi satu rangkaian tidak terpisahkan antara satu dan lainnya. Tahapan tersebut dalam pembentukan undang-undang adalah tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan. Maka dari itu, pembentukan undang-undang harus senantiasa berdasarkan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam proses pembentukan undang-undang, berdasarkan pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus didasarkan pada asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Dasar pembentukan undang-undang secara konstitusional diatur dalam UUD tahun 1945 yaitu Pasal 20 ayat (1), yakni DPR memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang (UU), Pasal 5 ayat (1) yakni Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR, Pasal 22 huruf

d ayat (1), DPD dapat⁴³ mengajukan kepada DPR RI terkait rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Selanjutnya, di dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 diatur bahwa setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden⁴⁴ untuk mendapatkan persetujuan bersama, ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perencanaan merupakan tahap pertama pembentukan undang-undang, perencanaan penyusunan undang-undang yang dimulai dari tahap program legislasi nasional (prolegnas). Prolegnas disusun sebagai skala prioritas program pembentukan undang-undang yang hendak diwujudkan dalam sistem hukum nasional. Maka, daftar rancangan undang-undang secara hierarki disusun berdasarkan :⁴⁵

- a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. perintah Undang-Undang lainnya;
- d. sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. rencana pembangunan jangka menengah;
- g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat

⁴³ Kata 'dapat' di sini tidak memiliki makna afirmatif dan tidak menggambarkan hak yang positif. Kata 'dapat' oleh Todung Mulya Lubis ditafsirkan bisa digunakan dan bisa tidak digunakan. Seharusnya menggunakan kata 'berhak', sehingga DPD memiliki hak dan sisi lainnya berarti kewajiban, sehingga, kewenangan DPD mengajukan RUU dianggap masih lemah. Friski Riana, Pakar Hukum Usul Referendum untuk Amendemen UUD 1945, 30 November 2019, diakses melalui <https://nasional.tempo.co/read/1278431/pakar-hukum-usul-referendum-untuk-amendemen-uud-1945> pada 10 Desember 2019

⁴⁴ Dalam Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 Terhadap RUU yang diajukan oleh DPD dilakukan pembahasan secara bersama-sama

⁴⁵ Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Di dalam prolegnas tersebut memuat program pembentukan Undang-Undang, yang berisi judul rancangan undang-undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya berisi keterangan mengenai konsepsi rancangan undang-undang yang meliputi, latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; dan jangkauan dan arah pengaturan. Setelah dilakukan pengkajian dan penyelarasan terhadap materi tersebut maka selanjutnya dituangkan dalam Naskah Akademik.

Naskah akademik dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan sebagai:

Naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Keberadaan naskah akademik sebagai bagian dari rancangan undang-undang merupakan hal yang sangat penting, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengharuskan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai naskah akademik. Keharusan membuat naskah akademik pada pembentukan peraturan perundang-undangan dikecualikan hanya untuk RUU terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang.⁴⁶ Artinya, terhadap perubahan undang-undangpun harus dilakukan pengkajian dan dituangkan dalam naskah akademik.

Menurut Ann dan Robert Siedman sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra mengemukakan bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, *research* dan *the concept paper* menjadi kebutuhan yang tidak dapat dielakkan. Naskah Akademik baginya merupakan upaya untuk menjelaskan secara lebih terbuka kepada seluruh *stake-holders* tentang signifikansi kehadiran sebuah peraturan perundang-undangan.⁴⁷

Dalam naskah akademik dilakukan kajian teoritis dan praktik empiris. Kajian ini meliputi materi yang bersifat teoritis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁴⁸ Dengan kajian teoritik dan empiris ini, kemungkinan terjadi ketidaksesuaian dengan teori yang lazim digunakann para ahli serta nilai-nilai yang hidup di masyarakat dapat terhindarkan.

Untuk itu, naskah akademik harus memuat 3 (tiga) landasan penting, yakni filosofis, sosiologis dan empiris. Landasan filosofis menguraikan tentang pertimbangan filsafat atau pandangan hidup, cita hukum yang ingin dicapai dalam pembentukan undang-undang yang bersumber dari Pancasila

⁴⁶ Pasal 43 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

⁴⁷ Saldi Isra, Urgensi Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, pada Minggu, 09 Mei 2010, diakses melalui <https://www.saldiisra.web.id/index.php/21-makalah/makalah1/557-urgensi-naskah-akademik-dalam-penyusunan-peraturan-perundang-undangan.html> pada 10 Desember 2019

⁴⁸ Lampiran Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

dan pembukaan UUD NRI tahun 1945. Landasan sosiologis menguraikan tentang persoalan yang terjadi dan menjadi kebutuhan masyarakat serta nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat, dan landasan yuridis merupakan kajian terhadap dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, baik yuridis formil maupun materiil. Landasan ini menggambarkan bahwa peraturan yang akan dibentuk digunakan untuk mengatasi permasalahan hukum, atau kekosongan hukum yang mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Pada tahap pembahasan pembentukan maupun perubahan undang-undang di DPR, Mekanisme ditentukan berdasarkan peraturan tata tertib DPR. Pembahasan RUU dilakukan melalui 2 (dua) tahap yakni, pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi rapat Baleg, rapat panitia anggaran, atau rapat panitia khusus. Kemudian, hasilnya dibawa ke pembicaraan tingkat II yang menjadi forum pengambilan keputusan.⁴⁹

Terhadap RUU yang diajukan oleh DPR dan/atau pemerintah, RUU tersebut dikirim ke Pimpinan DPD. Setelah diterima, naskah tersebut diberitahukan ke anggota DPD, kemudian DPD melalui PPUU membahas dan/atau menyempurnakan RUU sebagai bahan pembahasan dengan DPR dan Presiden. Hasil pembahasan dan/atau penyempurnaan tersebut disampaikan dalam sidang paripurna DPD maksimal 30 hari kerja sejak diberikan tugas tersebut. Dalam sidang paripurna itu, PPUU menyampaikan hasil pembahasan

⁴⁹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 104

dan/atau penyempurnaan terhadap RUU yang diajukan oleh DPR atau presiden, hasil kerja PPUU menjadi bahan pertimbangan bagi DPD untuk memberikan keputusan terkait RUU tersebut. Rapat paripurna DPD kemudian memberikan keputusan terkait pertimbangan atas RUU tersebut dan selambat-lambatnya 5 hari kerja setelah itu dikirimkan ke pimpinan DPR.

Sementara terhadap RUU usulan DPD, mekanisme pembahasannya adalah sebagai berikut:

Bamus selanjutnya menunjuk Komisi atau Baleg untuk membahas RUU tersebut, dan mengagendakan pembahasannya. Dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja, Komisi atau Badan Legislasi mengundang anggota alat kelengkapan DPD sebanyak-banyaknya 1/3 (sepertiga) dari jumlah Anggota alat kelengkapan DPR, untuk membahas RUU Hasil pembahasannya dilaporkan dalam Rapat Paripurna.⁵⁰

RUU yang telah dibahas kemudian disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama DPR dan kepada Pimpinan DPD untuk ikut membahas RUU tersebut.⁵¹

Dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya surat tentang penyampaian RUU dari DPR, Presiden menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR. Kemudian RUU dibahas dalam dua tingkat pembicaraan di DPR. terhadap RUU yang telah disetujui, penyebarluasan dilakukan melalui kantor berita nasional dan media massa.⁵²

Dalam pembentukan hukum maupun peraturan perundang-undangan, untuk menilai peraturan perundang-undangan tersebut gagal atau tidak, maka pembentuk peraturan perundang-undangan dapat mengacu pada 8 (delapan)

⁵⁰ Pasal 134 dan 135 Tatib DPD RI No. 2/DPD/2004 sebagaimana diubah dengan Keputusan DPD RI No.29/DPD/2015

⁵¹ *Ibid*

⁵² *Ibid*

prinsip yang dikemukakan oleh Lon Fuller. 8 (delapan) prinsip tersebut, adalah:⁵³

1. *A failure to achieve rules at all, so that every issue must be decided on an ad hoc basis.*
2. *A failure to publicize, or at least to make available to the affected party, the rules he is expected to observe.*
3. *The abuse of retroactive legislation, which not only cannot itself guide action, but undercuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change.*
4. *A failure to make rules understandable.*
5. *The enactment of contradictory rules.*
6. *Rules that requires conduct beyond the powers of affected party.*
7. *Introducing such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them.*
8. *A failure to congruence between rules as announced and their actual administrations.*

Kedelapan prinsip tersebut yang tidak boleh bertentangan dengan pembentukan hukum menurut Lon Fuller tersebut dapat dimaknai sebagai (1). Ketidakpastian pembentukan aturan hukum, (2). Kegagalan untuk mempublikasikan atau memperkenalkan aturan hukum kepada masyarakat. (3). Aturan berlaku surut yang diterapkan secara tidak pantas. (4). Kegagalan menciptakan hukum yang bersifat komprehensif. (5) Pembentukan aturan yang kontradiksi satu sama lain, (6) Pembentukan aturan yang mencantumkan persyaratan yang mustahil dipenuhi, (7) Perubahan aturan secara cepat sehingga menimbulkan ketidakjelasan, (8). Ketidaksinambungan antara aturan dengan penerapannya.

Selain dapat mengacu pada 8 prinsip pembentukan hukum Lon Fuller tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia juga dapat

⁵³ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, revised edition, Yale University Press, London, 1969, h. 39.

dilihat dari hasil diskusi Habibie Center (THC) pada Februari 2007, mengenai kualitas undang-undang di Indonesia. terdapat tujuh faktor yang mempengaruhi penurunan kualitas undang-undang di Indonesia. Ketujuh faktor tersebut adalah (1) kegagalan menempatkan Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dalam pembentukan undang-undang, (2) ketidakjelasan politik perundang-undangan, (3) dominasi kepentingan politik dalam pembentukan undang-undang, (4) lemahnya sinkronisasi dan harmonisasi, (5) terabaikannya NA dalam pembentukan undang-undang, (6) lembaga pendukung, dan (7) risalah pembahasan rancangan undang-undang.⁵⁴

6. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan faktor penting dalam penulisan dan penyusunan karya tulis yang bersifat ilmiah, agar pengkajian dan penganalisisan terhadap objek studi yang dilakukan dengan benar dan optimal, Penelitian dibutuhkan suatu metode yang tepat sehingga dapat memberikan hasil ilmiah. Metode yang diterapkan bertujuan untuk memberikan hasil penelitian yang bersifat ilmiah agar analisis yang dilakukan terhadap studi dapat dipertanggungjawabkan. Penelitian hukum adalah proses untuk menentukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi⁵⁵

6.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal research*), penelitian hukum adalah menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai dengan norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau

⁵⁴ Saldi Isra, Urgensi Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, Op. Cit

⁵⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada media., Jakarta, 2001, h. 35.

larangan itu sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai dengan aturan hukum) atau prinsip hukum.⁵⁶

6.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) serta pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diteliti⁵⁷. Pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara undang-undang satu dengan undang-undang lainnya untuk memperoleh argument yang sesuai dalam memecahkan isu yang dihadapi.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumnetasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁵⁸ Sementara Pendekatan kasus dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus tarkait dengan isu yang diteliti, dan telah mempunyai kekuatan ukum tetap. Dalam pendekatan kasus

⁵⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan 12. Kencana Prenada media., Jakarta, 2016, h. 47

⁵⁷ *Ibid* hal 133

⁵⁸ *Ibid* h. 135

yang menjadi kajian pokok adalah *ratio desidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai pada putusannya⁵⁹.

6.3 Analisa Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan alat dari suatu penelitian yang dipergunakan untuk memecah suatu penelitian yang ada, sumber hukum yang dipergunakan dalam penulisan ini, yaitu:

a. Bahan hukum primer

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
3. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
4. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019.
5. Putusan MK Nomor 137/PUUXIII/2015
6. Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang dipergunakan antara lain, buku, teks atau pendapat para ahli yang dituangkan dalam penelitian, jurnal, majalah, kamus hukum, serta hasil wawancara dengan pihak-pihak terkait dengan persoalan dan sumber-sumber hukum lain yang terkait.

⁵⁹ *Ibid*, hal 134

6.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara penelusuran bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu yang dihadapi⁶⁰. Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dengan mencari Peraturan Perundang-Undangan serta mengenai atau yang berkaitan dengan isu dalam penelitian.⁶¹ Selain itu juga, metode pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan untuk mengumpulkan konsep-konsep hukum yang sesuai dan relevan dengan permasalahan hukum yang diteliti sehingga mampu menjawab persoalan hukum secara baik dan utuh.

6.5 Analisa Bahan Hukum

Proses analisis bahan hukum merupakan suatu proses menemukan jawaban dari pokok permasalahan yang timbul dari fakta. Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam tulisan ini adalah menggunakan metode deduktif yaitu suatu metode berpangkal dari hal yang bersifat umum ke khusus, yang selanjutnya bahan hukum tersebut yaitu bahan hukum primer dan sekunder diolah secara kualitatif yaitu suatu pengolahan bahan-bahan non static, langkah selanjutnya yang digunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum adalah⁶² :

2. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
3. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan kiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;

⁶⁰ *Ibid* h. 237

⁶¹ *Ibid*, h. 237.

⁶² *Ibid*, h. 213

4. Melakukan telaah atas isi hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan,
5. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
6. Memberikan preskripsi berdasar argument yang telah dibangun dalam kesimpulan.

Analisa yang dilakukan dalam penelitian ini adalah melalui pengolahan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan terlebih dahulu, kemudian disusun secara sistematis dan terarah menggunakan metode preskriptif, yaitu setiap analisis tersebut akan dikembalikan pada norma hukum karena alat ujiannya adalah norma hukum yang berarakan logika-logika deduksi yaitu logika yang berpangkal dari prinsip-prinsip dasar yang kemudian dikaitkan dengan fakta yang dijumpai.

7. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini akan dibagi dalam beberapa bab. Bab I merupakan pendahuluan yang memuat latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan yang akan dibahas, tujuan penelitian, manfaat penelitian, Tinjauan pustaka, metode penelitian yang berisi tipe penelitian, pendekatan yang dipakai dan sumber bahan hukum, metode pengumpulan bahan hukum serta analisa bahan hukum, dan bab I terakhir berisi sistematika penulisan.

Bab II berisikan tentang kajian dan analisa terkait konstitusionalitas wewenang DPD dalam mengawasi Raperda dan Perda, apakah telah sesuai

dengan kedudukan DPD sebagai badan perwakilan pusat, sesuai dengan fungsi representasi daerah yang dimiliki oleh DPD, apa alasan dibalik pemberian wewenang tersebut serta bagaimana pula proses pembentukan undang-undang No. 2 Tahun 2018 yang memberi wewenang terhadap DPD untuk melakukan pengawasan terhadap Raperda dan Perda tersebut,

Bab III berisi kajian dan analisa terkait bagaimana prosedur pelaksanaan kewenangan pemantauan dan evaluasi terhadap raperda dan perda yang dilakukan oleh DPD, apakah pengawasan tersebut bersifat preventif atau represif seperti yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dan Mahkamah Agung serta apa sifat dan akibat hukum dari pengawasan tersebut. Bagaimana pengharmonisasian pengawasan Raperda dan Perda terhadap pengawasan existing oleh pemerintah pusat dan Mahkamah Agung, selain itu pula akan dibahas apakah pengawasan yang dilakukan oleh DPD dengan jumlah 4 anggota tiap provinsi cukup untuk mengawasi raperda dan perda dari 415 kabupaten, 93 kota dan 34 provinsi di Indonesia.

Bab IV merupakan penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan ringkasan dari hasil penelitian dan pembahasan sementara saran adalah masukan penulis yang dapat menjadi rekomendasi demi kesempurnaan penelitian ini.

Bagian akhir berisi daftar bacaan yang menjadi referensi penulis dalam melakukan analisa hukum sesuai dengan masalah yang diteliti dan lampiran pendukung penelitian.