

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan demokratis yang menjamin kedaulatan rakyat. Dimana negara demokrasi bukan hanya sebatas melaksanakan dan mengurus kepentingan negara namun bertanggungjawab kepada rakyat agar kehidupan rakyat menjadi sejahtera. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat merupakan konsekuensi logis dari sistem demokrasi.¹ Sehingga keberadaan lembaga perwakilan rakyat yang merupakan representasi dari rakyat itu akan menjadi sangat penting dalam mewujudkan negara demokrasi yang ideal.

Sejalan yang disampaikan oleh C.F Strong bahwa “ada tiga pilar utama dalam perumusan negara demokrasi yaitu, representasi, partisipasi, dan tanggung jawab politik”.² Salah satu pilar utama demokrasi yaitu mengenai masalah perwakilan (representasi) yang harus menjamin kedaulatan rakyat melalui sebuah institusi atau lembaga yang dikenal dengan istilah lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan terbagi menjadi dua jenis yaitu lembaga perwakilan yang merepresentasikan perwakilan politik (*political representation*) dan lembaga perwakilan yang merepresentasikan kepentingan masyarakat daerah atau teritorial (*territorial representation*).

Di Indonesia, setelah perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 2 ayat (1) yang menentukan: “*Majelis*

¹Charles Simabura, *Parlemen Indonesia Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 1.

²Miriam Budiardjo dalam C.F Strong *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012, hlm. 316.

Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”, bahwa terdapat dua lembaga perwakilan yang dimiliki oleh Indonesia yaitu: Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merepresentasikan kepentingan politik dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merepresentasikan kepentingan masyarakat daerah (*teritorial*). Dua lembaga perwakilan yang mewakili dua kepentingan yang berbeda namun memiliki kedudukan dan fungsi yang sama dalam ketatanegaraan Indonesia.

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai produk reformasi konstitusi yang menginginkan dibentuknya lembaga baru cabang kekuasaan legislatif dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 2001 yang akan mampu merepresentasikan masyarakat daerah secara menyeluruh dalam basis kebijakan nasional untuk menjaga harmonisasi hubungan pemerintah pusat dan daerah. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Sri Soemantri bahwa:

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk dikarenakan dua hal yakni, pertama, adanya tuntutan pengisian anggota lembaga legislatif yang dipilih secara demokratis agar mengikutkan rakyat sebagai pemilih, dimana Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menggantikan utusan daerah dan utusan golongan dalam komposisi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kedua, tuntutan pelaksanaan otonomi daerah yang harus dilaksanakan dengan baik agar tidak terjadinya sapatisme, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah diharapkan mampu menghadang hal tersebut.³

Kecenderungan sentralistik pada masa orde baru memberikan dampak pada ketimpangan antara pusat dan daerah sehingga menimbulkan ketidakadilan

³Sri Soemantri dalam Muchamad Ali Safa'at, “Dewan Perwakilan Daerah sebagai Lembaga Perwakilan Daerah dan Proses Penyerap Aspirasi”, *Jurnal Hukum Replik*, Volume 1, 2011, hlm. 27.

bagi masyarakat di daerah. Maka dari itu untuk menghindari perpecahan yang terjadi antara pusat dan daerah, maka Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk sebagai lembaga atau institusi yang mewakilkan rakyat daerah di pusat dalam hal penentuan kebijakan nasional yang menyangkut masalah daerah dalam bentuk suatu utusan. Meskipun faktanya kedudukan dan fungsi yang sama kedua lembaga yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), namun Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki kewenangan yang lebih lemah dibandingkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Padahal ketika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen diharapkan menjadi awal untuk memperbaiki struktur parlemen yaitu dengan menerapkan sistem bikameral (sistem dua kamar). Namun sistem bikameral yang dianut bukan sistem bikameral yang murni yang menjamin adanya keseimbangan atau *check and balances* antara kedua kamar di parlemen.⁴

Sehingga berdampak pada ketimpangan antara dua kamar di parlemen yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang memiliki kekuatan yang lebih dibandingkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) (*soft bicameralism*). Lain halnya dengan negara-negara yang memiliki dua lembaga perwakilan yang memiliki kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi atau yang dikenal dengan sistem *strong bicameralism*, seperti yang diterapkan Amerika Serikat dan Filipina. Meskipun kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sama kedudukannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) akan tetapi wewenang dan fungsi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sangatlah sumir

⁴Charles Simabura, *Op.Cit.*, hlm. 7.

dan terbatas. Hal ini bisa dilihat dari jumlah Pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur mengenai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berjumlah tujuh Pasal dimulai dari Pasal 19 hingga Pasal 22B. Sedangkan mengenai Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya cukup dengan dua Pasal saja yaitu Pasal 22C hingga Pasal 22D. Dari segi jumlah Pasal yang diatur dalam konstitusi mengenai Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat digambarkan bahwa ada perbedaan yang cukup besar mengenai fungsi dan wewenang yang diberikan konstitusi kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Terkait kewenangan yang diberikan konstitusi kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) termaktub dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
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.

Dilihat dari tiga fungsi utama dari lembaga perwakilan yaitu fungsi legislasi, pengawasan dan fungsi anggaran baik itu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki tiga fungsi tersebut, namun ketiga fungsi tersebut bagi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) bersifat terbatas mengenai hal-hal yang berkaitan dengan daerah yaitu 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.

Terutama dalam menjalankan fungsi legislasi, yaitu pembuatan undang-undang, kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebatas mengajukan rancangan undang-undang dan ikut dalam hal membahas rancangan undang-undang mengenai otonomi daerah dan hal-hal lain yang telah diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, frasa ikut pun diartikan sebagai pilihan untuk mengikuti pembahasan yang sifatnya sebagai bahan pertimbangan saja, karena sejatinya kewenangan untuk membahas rancangan undang-undang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden.

Padahal tahapan dari legislasi itu dimulai dari pengajuan rancangan undang-undang, pembahasan, persetujuan, pengesahan dan terakhir diundangkan. Dalam penyusunan Prolegnas yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 21 ayat (3) menjelaskan bahwa “Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menjadi bagian dari proses penyusunan prolegnas dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)”.

Dengan memberikan kesempatan lebih awal kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam menyusun Prolegnas akan mendorong Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk memenuhi kewajiban konstitusionalnya sebagai lembaga legislatif.

Dalam sistem pengawasan secara umum termasuk pengawasan terhadap Perda ada dikenal dengan istilah preventif ini berasal dari kata “*preventief*” yang mempunyai makna suatu tindakan bersifat pencegahan artinya sebelum suatu perda diberlakukan maka dilakukan pengawasan dalam bentuk pencegahan agar perda yang bersangkutan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip umum pembentukan peraturan daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat atasnya dan kepentingan umum.⁵

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan pun Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terbatas untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah dan hal-hal lain yang telah diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu pun hanya dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) agar ditindaklanjuti. Menguatkan hal tersebut dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 dinyatakan bahwa “hakikat pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dilandasi oleh pemikiran untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan mengikutsertakannya dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik ditingkat nasional terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah”.⁶

⁵A. Zarkasi, “Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2, Nomor 1, Jambi, 2011, hlm. 51-52.

⁶Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Edisi Kedua*, Rajawali Press, Jakarta, 2018, hlm. 215.

Kewenangan yang terbatas yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) saat inilah yang menjadikan salah satu alasan perlunya upaya penataan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dan salah satu upaya penguatan keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu dengan menambahkan wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. Sebagaimana termaktub dalam 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 Pasal 249 ayat (1) huruf j yaitu:“melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah”.

Semangat untuk menata ulang kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang seharusnya memiliki kewenangan yang sama kuat dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) perlu dipertimbangkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, namun bukan berarti penambahan kewenangan dan tugas Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah dapat dilegitimasi sebagai bentuk penguatan keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan republik ini. Meskipun dalam fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memang memiliki fungsi tersebut namun bukan terhadap Ranperda atau pun Perda, akan tetapi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah dan hal-hal lain yang telah diatur oleh

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini tentunya bertolak belakang dengan apa yang telah diatur oleh konstitusi (Pasal 22D ayat (3)). Bahkan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda merupakan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan yang berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah Provinsi.

Perluasan makna pengawasan untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda dinilai sudah mengambil kewenangan yang dimiliki oleh eksekutif serta bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dikarenakan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berwenang dalam hal melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda, dimana kewenangan tersebut dimiliki oleh lembaga eksekutif. Dalam hal ini pengawasan terhadap pelaksanaan Perda baik itu tingkat Provinsi atau Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota bersama Gubernur, sedangkan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda Provinsi oleh Menteri dan untuk evaluasi Ranperda dan Perda kabupaten/kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Meskipun tujuan awalnya untuk memberikan kesempatan kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk melaksanakan fungsinya sebagai representasi daerah salah satunya melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda, sebab selama 2021 sudah tercatat sebanyak 3.143 Perda yang dibatalkan

oleh Menteri Dalam Negeri, karena Perda tersebut bermasalah.⁷ Banyaknya Perda yang bermasalah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum menggambarkan bahwa perlunya upaya peningkatan pengawasan terhadap Perda baik secara preventif dan represif. Pengawasan Preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum Perda itu disahkan berupa evaluasi terhadap Raperda tersebut lebih dioptimalkan atau dikenal dengan istilah *executive preview* oleh Menteri dan Gubernur. Pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan setelah disahkannya Ranperda menjadi Perda.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVI/2016 mengenai kewenangan Pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dan Gubernur untuk membatalkan Perda yang bermasalah atau yang dikenal dengan istilah *executive review* dihapuskan menjadi kewenangan sepenuhnya kepada *judicial review* yaitu Mahkamah Agung, dan ketika Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki wewenang untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda tentunya akan menimbulkan permasalahan hukum baru terutama menyangkut kewenangan antar lembaga negara.

Ketika penambahan kewenangan untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki mekanisme yang jelas untuk melaksanakan hal tersebut, bagaimana ruang lingkup pengawasan, sifat pengawasan serta *ouput* dari pengawasan dan evaluasi yang

⁷<https://hukum.tempo.co/read/1048929/revitalisasi-kewenangan-dewan-perwakilan-daerah/full&view=ok> diakses pada tanggal 9 Januari 2025.

dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) setidaknya akan memberikan pemahaman kepada rakyat Indonesia bahwa keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai representasi suara masyarakat daerah ditingkat nasional bukan hanya sebatas dan selepas dianutnya sistem bikameral, namun memang murni dari keinginan bangsa ini untuk memiliki perwakilan yang mewakili suara masyarakat daerah di nasional yang dibuktikan dengan kinerja atau melaksanakan tugas dan wewenang dengan baik. Sebab ketika kewenangan yang diberikan oleh 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 kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak dimaknai dengan kedudukannya sebagai lembaga legislatif tentunya akan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mengingat konstitusi tidak mengatur demikian dan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Ranperda atau Perda banyak diatur dalam Undang-Undang seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 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 dan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 jelas terlihat bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidaklah mempunyai kewenangan membentuk Undang-Undang. Namun mempunyai kewenangan dibidang pengawasan, meskipun kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terbatas yaitu hanya berkenaan dengan kepentingan Daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang tertentu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Karena itulah kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dibidang legislasi, sehingga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) paling jauh hanya dapat disebut sebagai *co-legislator* (berperan dalam proses legislatif), dari pada legislator yang sepenuhnya. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat lebih berkonsentrasi dibidang pengawasan, sehingga keberadaanya dapat dirasa efektifitasnya oleh masyarakat. Dalam proses pembentukan suatu Undang-Undang atau legislasi, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak mempunyai kewenangan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan.⁸

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD telah memberikan wewenang dan tugas baru kepada DPD. Wewenang dan tugas yang baru ini dituangkan dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j yang menyatakan

⁸Jimly Asshidiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cet 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 121.

bahwa DPD mempunyai wewenang dan tugas untuk ”melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah”.

Pada saat ini, pengaturan dan pelaksanaan pemantauan terhadap raperda dan perda dilaksanakan melalui pemantauan preventif dan pemantauan represif. Pemantauan preventif dilaksanakan oleh pemerintah pusat (mendagri atau gubernur) melalui instrumen: tatap muka atau pelayanan atau penilaian terhadap rancangan perda sebelum disahkan oleh kepala daerah (*executive preview*). pemantauan represif dilakukan oleh pemerintah pusat melalui instrumen klarifikasi terhadap perda yang telah disahkan dan diundangkan (*executive review*) dan oleh lembaga peradilan melalui pengujian perda (*judicial review*). Berkenaan dengan penambahan kewenangan bagi DPD, timbul keresahan atas suatu masalah pengaturan dan pelaksanaan kaidah (konflik kewenangan), karena adanya beberapa undang-undang yang mengelola masalah kewenangan pemantauan raperda dan perda, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3).

Tentu saja akan memberikan tantangan tersendiri bagi DPD paling tidak terdapat dua tantangan yang dihadapi oleh DPD. Tantangan pertama muncul dalam hal penentuan lingkup wewenang pemantauan dan evaluasi yang dapat dilakukan oleh DPD, sebab, pada dasarnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 masih mengatur wewenang dan tugas baru DPD itu secara umum. Dalam artian,

tidak ditemukan pengaturan lebih lanjut mengenai aktivitas apa saja yang dapat dilakukan oleh DPD dalam proses pemantauan dan evaluasi perda. Untuk itu, penentuan lingkup ini menjadi penting untuk memperjelas model pemantauan dan evaluasi perda yang dapat dilakukan oleh DPD, sekaligus menghindari adanya tumpang tindih wewenang dan tugas dengan pemerintah pusat yang juga dapat melakukan pengawasan perda.

Sebenarnya kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) disini bersifat rekomendasi bukan membatalkan. Hal ini dimaknai bahwa peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam mengawasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah bersifat rekomendasi, agar pemerintah Daerah dapat meninjau kembali Peraturan Daerah maupun Rancangan Peraturan Daerah melalui instrumen perubahan atau pencabutan Peraturan Daerah jika Peraturan tersebut bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁹ Kewenangan pengawasan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD ini semakin menambah tupang tindihnya Peraturan dalam hal pengawasan Peraturan Daerah itu sendiri. Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut tentang hal tersebut, sehingga muncul ide membahas tentang kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam penulisan hukum yang berjudul: **“Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pemantauan dan Evaluasi Peraturan Daerah”**.

⁹Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2009, hlm. 27.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang penulis kemukakan di atas, maka dalam lingkup permasalahan ini penulis perlu membatasinya masalah yang dibahas agar tidak menyimpang dari sasaran yang hendak dicapai. Adapun rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif di Indonesia?
2. Bagaimana kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap peraturan daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap peraturan daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dibidang Hukum Pemerintahan, khususnya dalam bidang Lembaga Negara terutama Lembaga Perwakilan.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan memperkaya pengetahuan terutama dalam memahami Lembaga Perwakilan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia sekaligus memahami kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai lembaga representasi rakyat daerah di pusat.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk memberi pandangan bagi masyarakat mengenai kewenangan Lembaga Perwakilan yakni Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai lembaga yang merepresentasikan daulat rakyat di daerah.
- b. Untuk memberikan semangat kritis bagi masyarakat Indonesia dalam bidang ketatanegaraan di Indonesia, khususnya dalam persoalan lembaga perwakilan.
- c. Sebagai data penelitian bagi mereka yang ingin meneliti lebih lanjut mengenai lembaga negara, khususnya mengenai lembaga perwakilan di Indonesia terkhususnya Dewan Perwakilan Daerah dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap peraturan daerah.

E. Kerangka Konseptual

Konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang ingin diteliti atau diketahui. Sumber konsep adalah undang-undang/buku, karya tulis, laporan penelitian, kamus dan fakta/peristiwa. Konsep ini untuk mempermudah mendapatkan pengertian atas judul penelitian ini dan sekaligus agar tidak menimbulkan salah pengertian atau salah paham dalam mengartikannya, maka konsep yang diuraikan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kedudukan

Kedudukan berarti status, baik untuk seseorang, tempat, maupun benda.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kedudukan sering dibedakan antara

pengertian kedudukan (status) dan kedudukan sosial. Kedudukan diartikan sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sedangkan kedudukan sosial adalah tempat seseorang dalam lingkungan pergaulannya, serta hak dan kewajiban. Kedua istilah tersebut memiliki arti yang sama serta digambarkan dengan kedudukan (status) saja.

Kedudukan juga dapat diartikan sebagai posisi jabatan seseorang dalam memiliki sebuah kekuasaan, dimana orang yang memiliki kekuasaan dapat mempengaruhi kedudukan atau statusnya di tempat tinggalnya tersebut.

Pada umumnya, kedudukan pada masyarakat memiliki tiga macam, yaitu sebagai berikut:

- a. *Ascribed* status, kedudukan seseorang dalam masyarakat tanpa memperhatikan perbedaan rohaniah dan kemampuan. Kedudukan tersebut diperoleh karena kelahiran, misalnya kedudukan anak seorang bangsawan adalah bangsawan. Umumnya *ascribed* status dijumpai pada masyarakat dengan sistem lapisan yang tertutup, seperti masyarakat feodal, atau masyarakat tempat sistem lapisan bergantung pada perbedaan rasial.
- b. *Achieved* status, kedudukan yang dicapai oleh seseorang dengan usaha yang disengaja. Misalnya, setiap orang dapat menjadi seorang guru asalkan memenuhi persyaratan tertentu. Persyaratan tersebut bergantung pada yang bersangkutan bisa atau tidak bisa menjalaninya. Apabila yang bersangkutan tidak dapat memenuhi persyaratan tersebut, ia tidak akan mendapatkan kedudukan yang diinginkan.
- c. *Assigned* status, kedudukan yang diberikan pada seseorang. Kedudukan ini mempunyai hubungan yang erat dengan *achieved* status. Suatu kelompok atau golongan memberikan kedudukan yang lebih tinggi kepada seseorang yang berjasa yang telah memperjuangkan sesuatu untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.¹⁰

¹⁰Yan pramadya Puspa, *Kamus Hukum*, CV. Aneka Ilmu, Semarang, 2008, hlm. 284.

2. Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata dasar “wewenang” yang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk memaksakan kehendak.

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.¹¹

Sedangkan Ridwan HR, menyebutkan bahwa:

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara.¹²

Berkaitan dengan kewenangan dan wewenang yang merupakan dasar dari hukum administrasi negara menurut Philippus M. Hadjon:

Dalam kepustakaan hukum administrasi, wewenang atau kewenangan merupakan bagian penting dan menjadi awal dari hukum administrasi, karena obyek administrasi adalah kewenangan pemerintah (*bestuurs bevoegdheid*). Dalam hukum tata negara, wewenang (*beveogdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.¹³

¹¹Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makasar, 2010, hlm. 35.

¹²Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 99.

¹³Phillippus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997, hlm 1.

Selanjutnya fokus kajian teori kewenangan menurut Salim HS dan Erlies S.N menyebutkan bahwa: “Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber-sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat”.¹⁴

Dalam hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan, kewajiban mempunyai dua pengertian, yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana mestinya. Wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.¹⁵

Berbeda dengan pendapat S.F. Marbun dalam bukunya R.Wiyono:

Menurut hukum administrasi, pengertian “kewenangan” (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap suatu bidang pemerintah tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan pemerintah, sedangkan pengertian “wewenang” (*competence, bevoegdheid*), hanyalah mengenai onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Dengan demikian wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum tertentu.¹⁶

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara,

“Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief

¹⁴Salim HS dan Erlies SN, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Cetakan ke -1, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 193.

¹⁵Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Edisi revisi*, STAIN Press, Purwokerto, 2010, hlm.79.

¹⁶R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 64.

recht”. Kewenangan yang ada di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut:

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.¹⁷

Sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintah bersumber dari undang-undang dasar dan undang-undang. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangan-undangan tersebut di peroleh melalui 3 (tiga) cara yaitu Atribusi (*Attributie*), Delegasi (*Delegatie*), dan Mandat (*Mandaat*).

3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang mana lahir dari badan legislatif atau *legislature* (membuat undang-undang).¹⁸ Nama lain yang sering dipakai ialah *Assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah *parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *people’s representative body* atau Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁷Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara*, (Edisi Revisi), Rajawali Press, Jakarta, 2013, hlm. 99.

¹⁸Eni Suharti, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 133.

Akan tetapi apa pun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat.

Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat, yang berdaulat ini mempunyai suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *volonte generale* atau *general will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara autentik dari *general will* itu. Karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat. Oleh karena itu, Dewan perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. Sebelum tahun 2004, Dewan perwakilan Daerah (DPD) masih bernama utusan daerah.¹⁹

Menurut Kaka Alvian Nasution, Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR, keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia, dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu, mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan

¹⁹Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013, hlm. 315

pusat dan daerah, rancangan undang-undang lain yang berkait dengan kepentingan daerah.²⁰

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi:

- a. Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;
- b. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Berdasarkan pernyataan di atas, bahwasanya sesuai dengan ketentuan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Dewan Perwakilan Daerah dapat:

- a. Mengajukan rancangan undang-undang ke Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah.
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, dan
- c. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Berdasarkan pernyataan di atas bahwasanya Dewan Perwakilan Daerah yaitu merupakan suatu bagian yang baru diadakan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengalami perubahan. Selama ini yang berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebelum amandemen adalah utusan daerah dan utusan golongan yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai wakil/utusan daerah. Hal ini tidak sesuai dengan hakikat Negara demokrasi dan tidak

²⁰Kaka Alvian Nasution, *Buku Lengkap Lembaga-Lembaga Negara*, Saufa, Jogjakarta, 2014, hlm. 107.

mencerminkan representasi masyarakat daerah, oleh karena itu, kedua hal tersebut tidak lagi terdapat di dalam bagian ketatanegaraan setelah UUD 1945 diubah menjadi Dewan Perwakilan Daerah.²¹

4. Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan (*monitoring*) adalah prosedur penilaian yang secara deskriptif dimaksudkan untuk mengidentifikasi dan/atau mengukur pengaruh dari kegiatan yang sedang berjalan (*on-going*) tanpa mempertanyakan hubungan kausalitas.²² Pemantauan adalah kegiatan mengamati perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan, mengidentifikasi serta mengantisipasi permasalahan yang timbul dan/atau akan timbul untuk dapat diambil tindakan sedini mungkin.

Pengertian Evaluasi adalah sebagai suatu tindakan pengambilan keputusan untuk menilai suatu objek, keadaan, peristiwa atau kegiatan tertentu yang sedang diamati. Soumelis mengartikan Evaluasi sebagai proses pengambilan keputusan melalui kegiatan membanding-bandingkan hasil pengamatan terhadap suatu obyek.²³

5. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam

²¹Entol Zaenal Muttaqin, *Pokok-pokok Hukum ketatanegaraan*, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat, Serang, 2014, hlm. 107

²²Helmut Wollman dalam Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney (edtr), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, CRC Press Taylor & Francis Group, New York, 2007), hlm. 6.

²³Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan (Proses Dan Teknik)*, Cet.9, Kanasius, Yogyakarta, 2007, hlm. 13.

ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.²⁴ Peraturan Daerah (Perda) merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pada dasarnya peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat ciri khas dari masing-masing daerah.

Tujuan utama dari Peraturan Daerah (Perda) adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan Peraturan Daerah harus didasari oleh asas pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya, antara lain: memihak kepada kepentingan rakyat, menjunjung tinggi hak asasi manusia, dan berwawasan lingkungan dan budaya.²⁵

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Kepala Daerah. Jadi peraturan daerah adalah suatu pemberian kewenangan untuk mengatur daerahnya dan peraturan daerah juga dapat dibentuk melalui pelimpahan wewenang dari peraturan.

F. Landasan Teoritis

Untuk menganalisa permasalahan dalam penelitian ini, penulis menggunakan Teori Kewenangan dan Teori Pengawasan, yang akan penulis paparkan sebagai berikut:

²⁴*Ibid.*, hlm. 202.

²⁵Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 131.

1. Teori Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.²⁶

Di dalam kewenangan terdapat wewenang (*rechtsbevoegdheden*).²⁷ Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan 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*” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-

²⁶Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2017, hlm. 78.

²⁷Solechan, S. “Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik”, *Administrative Law and Governance Journal*, Vol. 2 No. 3, 2019, hlm. 541.

aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.²⁸

Bagir Manan menyatakan wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat 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.

Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²⁹

Menurut S.F. Marbun:

Kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.³⁰

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering

²⁸Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 4.

²⁹Philipus M.Hadjon, "Tentang Wewenang", *Jurnal Pro Justisia*, *Yuridika*, No .5 dan 6 tahun XII, (September – Desember, 1997), hlm. 1.

³⁰Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2010, hlm. 35.

dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).³¹

Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari wewenang. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi. Wewenang dapat juga didefinisikan sebagai kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi:

- a. Kewenangan yang bersifat atributif (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*atributie: toekening van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuurorgaan*). Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang

³¹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

mengaturinya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi/undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan.

- b. Kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinal) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat *insidental* dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.³²

Dalam politik hukum, pelimpahan wewenang dibedakan menjadi dua macam yaitu mandat dan delegasi. Dalam pelimpahan wewenang secara mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (mandat: *eenbestuurorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*), mandat yang beralih hanya sebagian wewenang, pertanggungjawaban tetap pada mandans. Hal ini dijelaskan Ridwan HR bahwa “sementara pada mandat, penerima mandat, mandataris bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans) tanggung jawab akhir Keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans”.³³

Pelimpahan wewenang secara delegasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang

³²Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Prees, Jakarta, 2010, hlm. 102.

³³Philipus M Hadjon, “Tentang Wewenang”, *Makalah pada Penataran Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1998, hlm. 9-10

lain (*delegatie: overdrach van een bevoegheid van het ene bestuurorgaan aan een ander*) yang beralih adalah seluruh wewenang dari delegans, maka yang bertanggung jawab sepenuhnya adalah delegataris. Syarat-syarat delegasi menurut Hadjon adalah:

- a. Delegasi harus definitif dan pemberian delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.³⁴

Atribusi, delegasi dan mandat adalah bentuk kewenangan organ (institusi) pemerintah yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa Kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.

2. Teori Pengawasan

Kata “pengawasan” berasal dari kata awas, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi, yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry menggunakan istilah “*control*” sebagaimana yang dikutip oleh Muchsan:

“control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan”(Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).³⁵

³⁴Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 209.

³⁵Irfan Fachruddin., *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, P.T. Alumni Bandung, 2004, hlm. 88

Muchsan berpendapat bahwa: “pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan)”.³⁶

Bagir Manan memandang kontrol sebagai:

“Sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan pembatasan, dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*)”.³⁷

Pengawasan terhadap pemerintah menurut Paulus Effendi Lotulung adalah “upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif”.³⁸

Dari beberapa pendapat di atas, dapat ditarik pengertian dasar dari pengawasan, adalah:

- a) Pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk mencapai hasil dari tujuan;
- b) Adanya tolok ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan;
- c) Adanya kegiatan mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolok ukur yang ditetapkan;
- d) Mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar;

³⁶*Ibid.* hlm. 89

³⁷*Ibid*

³⁸*Ibid*

- e) Adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolok ukur yang ditetapkan.

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian pengawasan masih tetap relevan, dengan alasan sebagai berikut:

- 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*);
- 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;
- e) 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.

Pengawasan hukum terhadap pemerintah dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu pertama adalah konsekuensi pengawasan yudisial terhadap perlindungan hak-hak individu warga, khususnya konsekuensi putusan badan peradilan

administrasi bagi perlindungan hak-hak perorangan. Kedua adalah konsekuensi pengawasan yudisial itu terhadap tindakan atau keputusan pemerintah, khususnya konsekuensi korektif dan perfektif putusan badan peradilan administrasi bagi tindakan pemerintah.

Indonesia adalah sebuah negara yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi warga negaranya, dari tujuan negara tersebut dapat dikatakan bahwa Indonesia adalah sebuah negara kesejahteraan (*welfarestate*).

Sebagai sebuah negara kesejahteraan, ada dua konsekuensi yang harus dihadapi, yaitu pertama intervensi pemerintah yang cukup luas dalam aspek kehidupan masyarakat, serta yang kedua adalah digunakannya asas diskresi. Apabila kedua konsekuensi ini tidak dilakukan, maka fungsi administrasi akan terhambat, yang berarti akan menghambat terwujudnya kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat. Sebaliknya apabila kedua konsekuensi ini terlaksana, lebih-lebih jika tidak terkendali, maka akan mudah terjadi perbuatan pemerintah yang tercela, yang tendensinya menimbulkan kerugian pada pihak tertentu. Perbuatan pemerintah yang tercela, dalam Hukum Tata Administrasi Negara sering disebut perbuatan penguasa yang sewenang-wenang (*willekeur*).³⁹

Pelaksanaan pengawasan terhadap pemerintah, dapat ditentukan oleh beberapa teori konsekuensi pengawasan yang berpeluang dapat menjelaskan penyebab keberhasilan dan kegagalan atau efektivitas suatu sistem pengawasan, yaitu sebagai berikut:

³⁹ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 14.

1. Teori Kekuatan Yuridis;
2. Teori Tipe Pengawasan;

Ada dua tipe pengawasan yaitu:

- a) Pengawasan represif, diartikan sebagai pengawasan yang menggunakan cara memaksa dan mengancam dengan sanksi untuk mencapai tujuannya.
- b) Pengawasan normatif, yaitu pengawasan yang menggunakan cara sinkronisasi pemahaman nilai-nilai dan tujuan.

1. Teori Otoritas Pengawasan, mencakup :

- a) Keabsahan (*Legitimitet*), pengawasan dilakukan oleh badan yang diakui berwenang;
- b) Pengawasan dengan menggunakan suatu keahlian (*Deskundingheid*);
- c) Pengawasan yang mendapat kepercayaan (*Geloop*);
- d) Kesadaran hukum (*Rechtsbewustzijn*).

2. Teori Komunikasi, yaitu proses penyampaian dan penerimaan pesan atau lambang-lambang yang mengandung arti tertentu.
3. Teori Publisitas, yaitu mempublikasikan masalah kepada khalayak ramai yang dapat memberi pengaruh kepada tekanan publik akibat dari opini publik.
4. Teori Arogansi Kekuasaan.

Pengawasan dipandang dari kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi:

- a) Kontrol Intern (*Internal control*), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah.
- b) Kontrol ekstern (*External control*), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ yang secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif.

Pengawasan dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, dapat dibedakan menjadi:

- a) Kontrol a-priori, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol a-priori mengandung unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah terjadinya kekeliruan.
- b) Kontrol a-posteriori, yaitu pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan untuk mengoreksi tindakan yang keliru.

Pengawasan dipandang dari aspek yang diawasi, dapat dibedakan menjadi:

- a) Pengawasan segi hukum (legalitas), yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja (*Rechtmatigheid*). Kontrol peradilan (*Judicial control*) secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi

hukum, walaupun terlihat adanya perkembangan baru yang mempersoalkan pembatasan itu.

- b) Pengawasan segi kemanfaatan (*Opportunitas*), yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya (*Doelmatigheid*).

Dipandang dari cara pengawasan, pengawasan dapat dibedakan menjadi:

- a) Pengawasan negatif represif, yaitu pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan.
- b) Pengawasan negatif preventif dan pengawasan positif, yaitu badan pemerintah yang lebih tinggi menghalangi terjadinya kelalaian pemerintah yang lebih rendah.

Dipandang dari cara pengawasan, pengawasan dapat dibedakan menjadi:

- a) Pengawasan unilateral (*Unilateral control*), yaitu pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas.
- b) Pengawasan refleksif (*Reflexive control*), yaitu pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui proses timbal balik berupa dialog dan negoisasi antara pengawas dan yang diawasi.

Kekuasaan untuk mengawasi pemerintah melekat pada sebuah lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan dalam tiga hal, yaitu:

- 1) Kontrol atas pemerintah (*control of executive*)
- 2) Kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*)

3) Kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*)⁴⁰

Secara teori, fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat, dapat dibedakan menjadi:

- 1) Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*)
- 2) Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*)
- 3) Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*)
- 4) Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*)
- 5) Pengawasan terhadap kinerja pemerintah (*control of government performances*)
- 6) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.⁴¹

Dalam UUD 1945, kewenangan pengawasan terhadap pemerintah diatur dalam Pasal 20A ayat (1) yang menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPR mempunyai hak interplasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat. Hak-hak ini diatur dalam Pasal 20A ayat (2) dan (3).

G. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang peneliti lakukan, terdapat beberapa penelitian yang mendekati atau mempunyai kesamaan dengan penelitian yang peneliti lakukan.

⁴⁰Jimly asshidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 302.

⁴¹Muchsan, *et all*, hlm. 15.

Untuk membandingkan antara penelitian yang sedang dilakukan ini, dengan penelitian sebelumnya, maka akan dipaparkan dalam bentuk matriks perbandingan sebagai berikut:

Tabel 1:
Originalitas Penelitian

No.	Karya Ilmiah	Persamaan Penelitian	Perbedaan Penelitian
1.	Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Mengajukan Rancangan Undang-Undang Pembentukan Dan Pemekaran Serta Penggabungan Daerah Berdasarkan UU No. 2 tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dalam Konteks Fiqh Siyasah, Tesis, Faridah Hanum, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, 2019.	Persamaan penelitian Faridah Hanum dengan penelitian penulis yaitu sama-sama membahas tentang Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).	Kajian utama penelitian ini adalah tentang kewenangan DPD dalam pemantauan dan evaluasi peraturan daerah, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Yuyun Faridah Hanum fokus kajiannya adalah kewenangan DPD dalam mengajukan RUU pembentukan dan pemekaran serta penggabungan Daerah berdasarkan UU No 2 Tahun 2018.
2.	Kewenangan Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Peraturen Perundang-Undangan, Tesis, Muhammad Rifa'i, Universitas Jambi, 2023.	Persamaan penelitian Muhammad Rifa'i dengan penelitian penulis yaitu sama-sama membahas tentang Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).	Penelitian yang peneliti lakukan adalah terhadap kewenangan DPD dalam pemantauan dan evaluasi peraturan daerah, sedangkan penelitian Muhammad Rifa'I tentang Kewenangan Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Terhadap Rancangan Peraturan Daerah
3.	Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pengawasan dan Evaluasi peraturan daerah serta	Persamaan penelitian Muhammad Riyadh Rafsanjani Is Domut dengan penelitian penulis yaitu sama-sama membahas	Penelitian yang peneliti lakukan adalah terhadap kewenangan DPD dalam pemantauan dan evaluasi peraturan daerah, sedangkan penelitian

	rancangan peraturan daerah, Tesis, Muhammad Riyadh Rafsanjani Is Domut, U niversitas Islam Negeri Syarif Hidaytullah, 2019.	tentang Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).	Muhammad Riyadh Rafsanjani Is Domut tentang bagaimana memperkuat kewenangan DPD dalam Pengawasan dan Evaluasi dalam menjalankan tugas dan wewenang dalam pengawasan rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.
--	---	---	--

H. Metode Penelitian

Guna menjawab permasalahan yang dikemukakan dalam pokok permasalahan, diperlukan sebuah proses mulai dari pengumpulan data hingga analisis data. Secara sistematis metode penelitian dalam penelitian ini dijelaskan sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif, yang memberikan penjelasan secara sistematis terkait aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antar peraturan.⁴² Penelitian ini dikenal pula dengan penelitian kepustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain. Pada intinya penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

⁴²Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 80.

2. Pendekatan Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki “ada lima pendekatan dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, pendekatan historis, pendekatan komparatif, dan pendekatan konseptual”.⁴³

Dari kelima pendekatan yang disebut oleh Peter Mahmud Marzuki tersebut, penulis hanya menggunakan 4 (empat) pendekatan yang berkaitan dengan perumusan masalah sebagai objek penelitian yang akan dibahas antara lain:

- a Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), pendekatan konsep dilakukan dengan meneliti azas-azas hukum dan teori-teori yang relevan yang ada hubungannya dengan kewenangan DPD dalam pemantauan dan evaluasi peraturan daerah.
- b Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan melalui analisa norma-norma dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kewenangan DPD dalam pemantauan dan evaluasi peraturan daerah.
- c Pendekatan Historis (*Historical Approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi.
- d Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Pendekatan kasus dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan jenis ini

⁴³Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana, Surabaya, 2017, hlm. 47. hlm. 93.

biasanya digunakan mengenai kasus-kasus yang telah mendapat putusan. Kasus-kasus tersebut bermakna empirik, namun dalam suatu penelitian normatif, kasus-kasus tersebut dapat dipelajari untuk memperoleh suatu gambaran terhadap dampak dimensi pernormaan dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan (*input*) dalam eksplanasi hukum.⁴⁴

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Sesuai dengan tipe penelitian yakni penelitian hukum normatif maka data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan untuk memecahkan isu hukum. penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari bahan hukum primer, bahan hukum skunder, dan bahan hukum tersier. Yakni sebagai berikut:

a Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) dan Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah.

⁴⁴Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 321.

b Bahan Hukum Sekunder

Mengenai bahan hukum sekunder, bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari literatur atau buku-buku hukum dan juga non hukum yang berkaitan dengan penelitian ini, jurnal hukum baik jurnal nasional maupun jurnal internasional, hasil-hasil penelitian, artikel atau karya tulis hukum yang termuat di media internet, dan pendapat para pakar hukum.

c Bahan Hukum Tersier

Dalam penelitian ini digunakan juga bahan hukum tersier seperti kamus hukum. Peneliti menggunakan kamus hukum agar mempermudah dalam mengartikan istilah-istilah khusus yang dipergunakan dalam hukum.

4. Analisis Bahan Hukum

Teknik pengolahan terhadap bahan hukum yang telah terkumpul dilakukan dengan tahapan; inventarisasi, identifikasi, klasifikasi dan melakukan sistematisasi.⁴⁵ Tahap sistematisasi ini dilakukan agar tidak terjadi kontradiksi antara bahan hukum yang satu dengan yang lain.

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dan dikelompokkan kemudian ditelaah dengan menggunakan pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan lainnya untuk memperoleh gambaran atau jawaban terhadap permasalahan yang menjadi fokus kajian dalam penelitian.

Pengolahan bahan hukum dalam penelitian hukum normatif dengan melakukan sistematisasi terhadap bahan hukum dengan cara melakukan seleksi bahan hukum kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan

⁴⁵Suratman dan H. Philip Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2013, hlm 82-85.

bahan hukum dan menyusun bahan hukum sehingga memperoleh hasil penelitian secara sistematis dan secara logis yaitu adanya hubungan dan keterkaitan antara bahan hukum yang satu dengan bahan hukum yang lain untuk mendapatkan gambaran umum jawaban dari hasil penelitian.

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode analisis yang bersifat kualitatif yaitu dengan cara melakukan interpretasi (penafsiran) terhadap bahan-bahan hukum yang telah diolah. Penggunaan metode interpretasi (penafsiran) ini bertujuan untuk menafsirkan hukum, apakah terhadap bahan hukum tersebut khususnya bahan hukum primer terdapat kekosongan norma hukum, konflik norma hukum dan norma hukum yang kabur.

I. Sistematika Penulisan

Guna mengetahui isi penelitian ini secara umum, dapat dilihat dalam sistematika di bawah ini:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, landaan teoritis, orisinalitas penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan. Bab ini merupakan bab permasalahan yang dijadikan pedoman bagi bab-bab selanjutnya.

BAB II DEWAN PERWAKILAN DAERAH DAN PERATURAN DAERAH

Dalam Bab ini menguraikan tentang pengertian dewan perwakilan daerah, sejarah terbentuknya lembaga dewan perwakilan daerah, dasar hukum kewenangan dewan perwakilan daerah, fungsi dan

wewenang lembaga dewan perwakilan daerah, hubungan dewan perwakilan daerah dengan lembaga lain, pengertian peraturan daerah, asas pembentukan peraturan daerah, dasar konstitusional peraturan daerah, materi muatan peraturan daerah dan fungsi peraturan daerah.

BAB III KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH SEBAGAI LEMBAGA LEGISLATIF DI INDONESIA

Dalam bab ini akan menguraikan tentang kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif di Indonesia dan lingkup kewenangan pemantauan dan evaluasi Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Daerah.

BAB IV KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM MELAKUKAN PEMANTAUAN DAN EVALUASI TERHADAP PERATURAN DAERAH

Dalam bab ini akan menguraikan tentang kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap peraturan daerah dan Dampak diberikannya kewenangan pemantauan dan evaluasi peraturan daerah kepada Dewan Perwakilan Daerah.

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran dari setiap hasil penelitian dari setiap pembahasan yang akan dituangkan kedalam bentuk kesimpulan.